N° 60

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE OUVERTE LE 28 AVRIL 1959

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1959.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) *sur le projet de* **loi de programme,** ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relatif à l'***équipement sanitaire** *et* **social.**

Par MM. Marcel PELLENC et Hector PESCHAUD

Sénateurs.

TOME I

EXPOSE PRELIMINAIRE

sur la situation économique et financière et sur les lois de programme dans les perspectives du troisième plan de modernisation et d'équipement.

Par M. Marcel PELLENC

Rapporteur général.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Alex Roubert, *Président ;* Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *Vice-Présidents ;* Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *Secrétaires ;* Marcel Pellenc, *Rapporteur général ;* André Armengaud, Fernand Auberger, Edouard Bonnefous, André Boutemy, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Christophe Kalenzaga, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Henri Longchambon, Jean-Marie Louvel, Georges Marie-Anne, André Maroselli, Georges Marrane, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Edouard Soldani, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **57, 73, 77 et in-8° 6.**

Sénat : 56 (1958-1959).

SOMMAIRE

	Pages.
PREAMBULE	5
PREMIERE PARTIE. — **La situation économique et financière**	7
TITRE Ier. — LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS ET LES RÉSERVES DE CHANGE	10
CHAPITRE Ier. — *La balance commerciale*	11
I. — Les importations	13
II. — Les exportations	14
CHAPITRE II. — *Les réserves de change*	17
TITRE II. — LA SITUATION FINANCIÈRE	23
CHAPITRE Ier. — *Les mesures d'assainissement*	24
I. — L'assainissement de la situation financière du secteur public	24
II. — La suppression des indexations	30
III. — La limitation des hausses de salaires	30
CHAPITRE II. — *Les résultats de la politique de stabilisation monétaire*	31
I. — Les prix	32
II. — Les finances publiques	34
CHAPITRE III. — *Les perspectives d'avenir*	35
I. — Un élément favorable : la production agricole	36
II. — Des éléments moins satisfaisants	36
TITRE III. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE	40
CHAPITRE Ier. — *Les modalités de la relance*	40
I. — Les mesures budgétaires	40
II. — Les mesures fiscales	42
III. — Les mesures financières	42
IV. — Les mesures économiques	44
CHAPITRE II. — *La situation actuelle*	45
I. — L'activité économique	45
II. — La situation de l'emploi	47
CONCLUSIONS	50

Pages.

DEUXIEME PARTIE. — **Les lois de programme dans les perspectives du troisième plan de modernisation et d'équipement** 55

CHAPITRE Ier. — *Les objectifs du troisième plan de modernisation et d'équipement* 57

CHAPITRE II. — *Les caractéristiques générales des lois de programme.* 62

CHAPITRE III. — *Les lois de programme et le troisième plan de modernisation et d'équipement* 64

CHAPITRE IV. — *Les observations de la Commission des Finances...* 67

CONCLUSIONS 73

ANNEXE. — **Commentaires sur la loi de finances pour 1959** 75

Mesdames, Messieurs,

La loi de programme sur les investissements sanitaires et sociaux, qui est la première des quatre lois de programme déposées par le Gouvernement venant en discussion devant le Sénat, est aussi le premier acte législatif auquel ce dernier est appelé à participer depuis la mise en place des institutions de la Ve République.

Cette loi de programme appelle aussi votre Commission des Finances à présenter son premier rapport devant le Sénat.

Comme les quatre lois de programme dont nous aurons à effectuer successivement l'examen constituent en quelque sorte des « instruments » destinés à concourir au redressement économique et financier que la politique gouvernementale s'est assigné pour objectif, votre Commission a pensé qu'il pouvait être utile aux membres du Sénat, d'une part, d'avoir un aperçu général de la situation économique et financière au cinquième mois d'entrée en application des mesures intervenues dans ce domaine à la fin de l'année dernière et, d'autre part, de connaître de quelle manière et dans quelles conditions les projets qui nous sont ou nous seront prochainement soumis s'insèrent dans un plan d'ensemble en cours d'élaboration ou déjà arrêté par le Gouvernement.

Le présent rapport, introductif aux discussions qui vont s'instaurer devant le Sénat, répond à ce double souci.

C'est ainsi que dans une première partie votre Rapporteur Général s'efforcera de faire le point en mettant en lumière les premiers résultats du plan de redressement économique et financier.

Dans une seconde partie, il tentera de situer les quatre lois de programme, dont le Parlement est saisi, dans les perspectives du troisième plan de modernisation et d'équipement.

∴

Par ailleurs, il convient de noter que le cadre dans lequel l'action gouvernementale doit s'exercer en 1959 se trouve fixé, du point de vue économique et financier, par les dispositions prises par ordonnance à la fin du mois de décembre 1958.

En raison de la mise en place des nouvelles institutions, aucun document parlementaire n'a pu, jusqu'à ce jour, être élaboré et mis à la disposition des membres du Parlement pour présenter, analyser et commenter les mesures qui ont été arrêtées, si ce n'est une note d'information tout officieuse, rédigée le 15 janvier dernier à l'intention de ses anciens collègues de la Commission des Finances, par le Rapporteur général de l'ancien Conseil de la République.

Il a paru utile à votre Commission des Finances, afin que les Sénateurs puissent avoir la physionomie d'ensemble des voies et moyens auxquels recourt le Gouvernement dans la mise en œuvre de son plan de redressement économique et financier, de mettre à leur disposition l'essentiel des éléments présentés dans la note d'information précitée.

C'est la raison pour laquelle le présent rapport renferme en annexe de très larges extraits de cette note qui constitue un commentaire de la loi de finances pour 1959.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

« Une politique qui cherche en même temps à *écarter l'insolvabilité extérieure,* la *récession interne* et *l'inflation monétaire* exigeait à la fois la dévaluation du franc, le développement des investissements et la suppression du déficit public. Elle permettait du même coup de participer pleinement à la coopération européenne par le jeu simultané de la libération et du développement des échanges. »

Cette phrase que l'on peut lire dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 février 1959 — qui a complété la loi de finances pour 1959 — donne, d'une manière à la fois claire et concise, une définition du plan de redressement économique et financier mis en œuvre par le Gouvernement du Général de Gaulle et couramment désigné sous le nom de plan Rueff : on y trouve résumés à la fois les objectifs que s'étaient assignés ses promoteurs et les moyens qu'ils ont jugé appropriés pour les atteindre.

Une politique se juge non à ses intentions, mais à ses résultats.

D'autre part, dans le domaine économique, les effets de telle ou telle action ne sont pas instantanés : l'économie est une machine compliquée, lente à se mettre en mouvement, de telle sorte qu'un délai de plusieurs mois sépare souvent une décision de la constatation de ses effets. Il arrive même, parfois, que les effets ne répondent pas aux vœux des promoteurs d'une réforme du fait de la complexité même de la machine dont les rouages ne sont pas encore suffisamment connus, de l'interférence de facteurs psychologiques impossibles à mettre en équation et du retentissement d'événements extérieurs au cadre national.

Aussi n'est-il pas possible, après quatre ou cinq mois, de dresser un bilan définitif de l'expérience présente, de dire si elle est un échec ou une réussite et les auteurs mêmes du plan manifestent, avec juste raison, une certaine prudence dans l'appréciation des qualités de leur enfant malgré l'affection bien naturelle liée au sentiment de la paternité.

Tel n'est d'ailleurs pas l'objet de la présente étude qui a simplement pour but d'examiner successivement les échanges extérieurs et les réserves de change, la situation financière et la situation économique pour voir dans quelle mesure les objectifs que le Gouvernement s'était assignés ont été ou seront atteints.

TITRE PREMIER

LES ECHANGES EXTERIEURS ET LES RESERVES DE CHANGE

Avant la seconde guerre mondiale, et plus encore avant la première, le propre des économies des pays industriels de l'Europe occidentale était d'avoir en général une balance commerciale déficitaire : ces pays riches consommaient plus de produits venant de l'étranger qu'ils ne lui en vendaient. Mais ce déficit était comblé par les revenus des capitaux qu'ils avaient investis à l'extérieur, de telle sorte qu'il n'y avait pas de problème de payements.

Tel était le cas de la France.

Depuis longtemps et jusqu'à ces temps derniers, la structure de notre commerce extérieur n'avait pas notablement changé, la routine aidant ; aussi les déficits commerciaux continuaient-ils à s'accumuler d'année en année. En revanche, nous avions dû financer les deux conflits au moyen d'une partie très importante de notre portefeuille étranger. Nos revenus de capitaux étaient ainsi taris (ils sont même devenus négatifs puisque nous nous étions endettés entre temps).

Il ne faut donc pas s'étonner *qu'à l'exception des années 1954 et 1955, notre balance des comptes ait été constamment déficitaire depuis 1945.*

Tel était l'aspect que présentaient nos rapports financiers avec l'étranger.

Le déficit cumulé de la période 1945-1957, s'élevait à 11.480 millions de dollars (5.660 milliards de francs-1959).

Comment et dans quelle mesure a-t-il été couvert ?

— pour 1/5, par prélèvement sur nos réserves d'or et de devises (2,4 milliards de dollars) c'est-à-dire par nos ressources propres ;

— pour les 4/5 restants, par l'aide américaine (4,5 milliards de dollars) et par des emprunts à l'extérieur (près de 4 milliards de dollars), c'est-à-dire par les ressources des autres.

La situation devenait intenable. A la fin de 1957, les ressources du Fonds de Stabilisation étaient pratiquement nulles. Seules restaient à notre disposition les 510 tonnes d'or de la Banque de France. La catastrophe était cependant évitée par un nouveau « ballon d'oxygène » de 532 millions de dollars (262 milliards de francs-1959) venu de l'étranger : de l'Union européenne des payements (U.E.P.), du Fonds monétaire international (F.M.I.) et, une fois encore, de l'Amérique. Et la catastrophe en la matière, c'était l'arrêt d'importations nécessaires surtout au point de vue énergétique pour entretenir notre activité industrielle, la chute de la production, le chômage et les conséquences sociales inévitables.

Si l'année 1958 marquait par rapport à la précédente un redressement sensible, le déficit de la balance des payements n'en atteignait pas moins 480 millions de dollars (236 milliards de francs-1959), 250 pour le premier semestre, 230 pour le second.

Une réaction brutale s'imposait pour mettre un terme à notre dégradante situation de quémandeur perpétuel. Des diverses options qui s'offraient, le Gouvernement du général de Gaulle a choisi l'approche libérale et monétaire : le 27 décembre 1958, le franc subissait une amputation de 17,55 % qui devait permettre de rééquilibrer la balance commerciale, de participer à l'opération « *convertibilité* » mise en œuvre par nos partenaires européens et de libérer nos échanges à 90 % avec la zone U. E. P. et à 50 % avec la zone dollar (1).

Il convient donc de voir quelles ont été les premières répercussions de ces mesures d'une part sur notre balance commerciale, d'autre part sur nos réserves de change.

Chapitre premier

La balance commerciale.

L'année 1958 s'est soldée par un déficit de 359 milliards de francs dans nos échanges avec l'étranger (1.705 milliards d'importations et 1.346 milliards d'exportations) contre 492 en 1957

(1) Cette question a été longuement traitée dans la note d'information du Rapporteur général en date du 15 janvier 1959, relative au budget de 1959, et au plan économique et financier du Gouvernement, note dont de larges extraits figurent dans l'annexe au présent rapport.

(1.726 milliards d'importations et 1.234 milliards d'exportations) (1). L'amélioration était déjà sensible. « Opération 20 % », début de récession, suspension de la libération des échanges mais aussi création d'un climat « exportateur », telles en étaient les explications.

Quelles conclusions tirer des premières statistiques connues pour 1959 ?

Le tableau qui suit montre qu'au cours des derniers mois notre balance a réalisé son équilibre.

MOIS	1958			
	Importations.	Exportations.	Balance.	Pourcentage de couverture.
	(En milliards de francs.)			
Janvier	155,8	111,7	— 44,1	72 %
Février	140,4	109,2	— 31,2	78 %
Mars	163,3	116,5	— 46,8	71 %
Avril	152,9	107,6	— 45,3	70 %

MOIS	1959			
	Importations.	Exportations.	Balance.	Pourcentage de couverture.
	(En milliards de francs.)			
Janvier	143,6	114,2	— 29,4	80 %
Février	139,5	127,5	— 12	91 %
Mars	158,5	143,1	— 15,4	90 %
Avril	166,9	158,9	— 8	95 %

En effet, il s'agit là de statistiques douanières où les importations sont calculées compte tenu, non seulement du coût, mais aussi des frêts, des assurances et de divers frais accessoires alors que la valeur des exportations est le prix de vente à la frontière. On estime que lorsque la couverture des importations par les exportations est égale à 90 p. 100, la balance est en équilibre.

(1) D'après les statistiques douanières.

I. — *Les importations.*

Exprimées en francs, *les importations* ont progressé en moyenne de près de 12 p. 100 en un an. Mais la dévaluation a fait perdre à notre monnaie 17,55 % de sa valeur : c'est dire qu'en volume nous importons moins.

Le tableau ci-après qui montre, en valeurs et en quantités, les résultats du premier trimestre par grandes catégories de produits, en donne la preuve :

CATEGORIE DE PRODUITS	VALEURS		
	Trois premiers mois des années		Variation.
	1958	1959	
	(En millions de francs.)		
Alimentation, boissons, tabac	49.461	51.016	+ 3 %
Matières premières et demi-produits (or inclus)	319.776	290.491	— 9 %
Dont énergie	122.695	119.563	— 2 %
Produits finis :			
Biens d'équipement	70.475	76.087	— 8,5 %
Biens de consommation	20.549	23.978	+ 15 %

CATEGORIE DE PRODUITS	QUANTITES		
	Trois premiers mois des années		Variation.
	1958	1959	
	(En milliers de tonnes.)		
Alimentation, boissons, tabac	589	612	+ 2 %
Matières premières et demi-produits (or inclus)	15.061	13.095	— 13 %
Dont énergie	12.317	10.962	— 21 %
Produits finis :			
Biens d'équipement	99	94	— 5 %
Biens de consommation	28	32	+ 14 %

Ce tableau appelle les remarques suivantes :

1° On a dit que la récession n'était pas seule à expliquer la contraction de nos importations. La confiance retrouvée limiterait

également les stocks des entreprises à un niveau plus raisonnable qu'avant ; de même, la libération des échanges permettrait d'acheter dans des conditions plus avantageuses quant aux prix.

Nous ne contesterons point ces arguments. Mais lorsque l'on constate que le poste « matières premières » supporte une chute en volume de 13 %, que cette diminution est de 21 % sur le poste « énergie », *force est bien d'imputer à la récession la part la plus importante dans la baisse de nos achats à l'étranger ;*

2° D'autre part :

— *le volume des achats de biens d'équipement est en régression ;*

— *celui des achats de biens industriels de consommation est en progrès.*

Or, notre production nationale de biens d'équipement est d'une insuffisance criante : si nous importons moins de machines, c'est que la propension à investir des entrepreneurs est sans doute en baisse, que leurs prévisions sont peut-être pessimistes quant aux mois à venir.

On s'est en outre réjoui du fait que la libération des échanges n'avait pas eu pour effet de provoquer un afflux de biens étrangers. Cette affirmation nous semble prématurée, comme il serait sans doute prématuré d'affirmer le contraire. Toutefois, l'augmentation des importations de produits finis de consommation ne laisse pas d'être inquiétante. Nous ne pouvons, en l'état actuel des données statistiques, formuler de conclusion définitive, mais il s'agit d'un poste qu'il conviendra de surveiller à l'avenir ;

3° *S'agissant des produits agricoles, il n'y a aucune amélioration,* bien que les importations de vin aient cessé et que la campagne de 1958, sans être exceptionnelle, n'ait pas connu les catastrophes météorologiques des deux années précédentes. Aussi, n'est-il pas possible de se satisfaire de cet état de choses.

II. — *Les exportations.*

Aurons-nous plus de satisfaction en ce qui concerne les *exportations* pour lesquelles nous avons dressé un tableau comparable à celui utilisé pour les importations ?

CATEGORIE DE PRODUITS	VALEURS				Variation.
	Trois premiers mois des années				
	1958		1959		
	(En millions de francs.)				
Alimentation, boissons, tabac.	40.214		33.021		— 18 %
Matières premières et demi-produits (or inclus).....	170.237		205.568		+ 20 %
Dont énergie.....		23.832		20.174	— 15 %
Produits finis :					
Biens d'équipement.....	57.434		53.865		— 6 %
Biens de consommation..	69.681		92.317		+ 33 %

CATEGORIE DE PRODUITS	QUANTITES				Variation.
	Trois premiers mois des années				
	1958		1959		
	(En milliers de tonnes.)				
Alimentation, boissons, tabac.	895		393		— 66 %
Matières premières et demi-produits (or inclus).....	8.925		8.958		Pas de variation sensible.
Dont énergie.....		2.281		1.764	— 22 %
Produits finis :					
Biens d'équipement.....	158		169		+ 6 %
Biens de consommation..	85		107		+ 26 %

A ne considérer que les résultats globaux des premiers mois, il semble que la dévaluation ait atteint son but : les prix français, convertis en monnaies étrangères, sont devenus compétitifs et certains mêmes qui l'étaient déjà — ceux des aciers par exemple — ont provoqué, par leur baisse, des protestations de la part des membres de la C. E. C. A., à telle enseigne que l'on a proposé d'édicter une taxe à l'exportation.

Aux effets de la dévaluation s'ajoutent également ceux des efforts de prospection des marchés étrangers entamés depuis deux ou trois ans, et la reprise d'activité des économies de nos clients.

L'analyse des résultats détaillés du tableau ci-dessus est assez encourageante, hormis deux postes :

1° Le poste « *alimentation* » où la chute de nos ventes est de près de 1/5 en valeur et des 2/3 en volume (nous avons vu plus haut que dans le même temps les importations avaient cru, mais dans des proportions moindres). Situation anormale quand

on sait que la France a une vocation agricole indiscutable et que nos voisins allemands ou anglais manquent de produits alimentaires.

Mais pour renverser la situation, un double effort est nécessaire : de la part des agriculteurs, adapter la production aux goûts étangers ; de la part de l'Etat, aider la profession dans la recherche de débouchés : or, jusqu'à présent, il semble qu'il n'y ait eu en la matière que la signature d'un accord de quatre ans avec l'Allemagne concernant les ventes de céréales.

2° Le poste « *biens d'équipement* » malgré une augmentation de 6 p. 100 du volume des ventes : en effet, non seulement l'industrie en cause ne suffit pas aux besoins métropolitains, mais encore, à l'heure où les pays sous-développés font un effort immense d'investissements, nous négligeons par notre carence des marchés extrêmement importants pour l'économie nationale et pour le prestige français.

En volume, les *exportations de matières premières et de demi-produits* n'ont pas sensiblement varié, la baisse, importante d'ailleurs, constatée sur le secteur énergie ayant été compensée par une hausse sur le secteur demi-produits. En valeur, elles ont cru de 20 p. 100.

En ce qui concerne les *ventes de produits finis de consommation*, caractéristique des Etats hautement industrialisés, l'effort a été remarquable puisque l'augmentation est du quart en volume, du tiers en valeur. La part de ce poste dans le total de nos exportations passe, en un an, de 20 % à 24 %, résultat dont il convient de se réjouir puisqu'il s'agit des produits qui incorporent le plus de travail.

Et s'il faut enfin dresser un palmarès, nous citerons les activités suivantes :

— les fers et aciers : + 21,5 milliards par rapport au 1er trimestre 1958 ;
— les automobiles : + 16,3 milliards ;
— les métaux non ferreux (aluminium et nickel) : + 4,3 milliards ;
— les cuirs et peaux qui semblaient pourtant condamnés : + 2,8 milliards ;
— les produits des industries chimiques : + 2,6 milliards ;
— les produits des industries parachimiques : + 2,4 milliards.

***

En résumé, et pour l'instant, *l'amélioration de notre balance commerciale résulte aussi bien de la récession que de l'accroissement de nos ventes.*

Mais ce qu'il y a de notable, c'est que *la structure de nos échanges, restée figée durant un demi-siècle, est en train d'évoluer favorablement.* Alors que l'effort d'exportation a longtemps porté sur des produits de haut luxe — mais la clientèle riche tend à disparaître — ou sur des matières brutes ou n'ayant subi qu'une première transformation — parce que l'équipement national était insuffisant pour parfaire la transformation — cet effort porte maintenant sur les productions de l'industrie de transformation. Après s'être réjouis de vendre au monde leur champagne et leurs parfums, les Français peuvent maintenant se réjouir de savoir que les Américains roulent en « Dauphine », que les Scandinaves volent en « Caravelle » et que les trains soviétiques sont tirés par des « C. C. ». Pour reprendre une expression employée récemment par le Président de la République, il semble enfin que « la France épouse son époque ».

Si, par ailleurs, une aide était apportée à l'agriculture dans la recherche de clients, si une industrie des biens d'équipement était enfin constituée, si les productions nationales et de synthèse étaient exploitées d'une manière intense et rationnelle, en un mot si ces trois lacunes graves étaient comblées, alors l'objectif fixé par le plan d'une balance des paiements excédentaire de 150 milliards par an serait peut-être atteint en 1961.

Et nous aurions besoin d'un tel excédent pour suréquilibrer notre balance des comptes afin de pouvoir régler les dettes extérieures que nous avons accumulées depuis treize ou quatorze ans.

Chapitre II

Les réserves de change.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des moyens de payement dont nous avons disposé depuis le 30 janvier 1958, date de la signature des accords d'aide extérieure.

NATURE	30 JANVIER 1958	1er JANVIER 1959	30 MAI 1959
	(En millions de dollars.)		
a) *Ressources propres :*			
Encaisse-or de la Banque de France.....	590	590	590
Disponibilités du Fonds de stabilisation des Changes	50	300	500
Total.....	640	890	1.090
b) *Facilités de crédit*.....	381	450	250
	Dont : U. E. P..... 250	Dont : Banques européennes (1). 250	Dont : B. R. I. (2)... 50
	F. M. I..... 131	Banques américaines ... 200	Banques américaines ... 200
Total général.....	1.021	1.340	1.340

(1) Banques centrales de Grande-Bretagne, d'Allemagne, de Belgique et des Pays-Bas et Banque des règlements internationaux à Bâle.

(2) La France a renoncé aux facilités de crédits offertes par les Banques centrales. De plus, les facilités offertes par la B. R. I. ont été ramenées de 80 à 50 millions de dollars.

Avant de commenter le tableau ci-dessus, il convient de préciser la façon dont nous avons évalué — avec des risques d'erreur que nous ne méconnaissons pas — les disponibilités du Fonds de stabilisation des changes qui sont tenues secrètes.

Selon les déclarations du Ministre des Finances, le montant des devises que le Fonds a acquises depuis le 27 décembre dernier sur le marché des changes s'élèverait à un milliard de dollars. Mais depuis cette date le compte du Fonds a dû être débité d'un certain nombre de payements dont les plus importants concernent notre déficit U. E. P. de décembre (160 millions de dollars payables le 15 janvier) et le *dératissage* des devises empruntées aux banques, environ 340 millions de dollars : ainsi le chiffre de 500 millions de dollars de réserves ne doit-il pas être très loin de la vérité.

Mais le Fonds de stabilisation des changes n'est pas le seul détenteur de devises : il y a également les intermédiaires agréés dont on ignore la position et le tableau sommaire que nous avons dressé demanderait à être complété par l'enrichissement ou par l'appauvrissement de ces institutions pour connaître le gain *net* en devises de la nation.

*
* *

Les facilités de crédit obtenues au début de 1958, jointes aux disponibilités du Fonds de stabilisation des changes et aux 51 millions de dollars d'aide allemande à la Sarre qui fait toujours partie de la zone franc, auraient à peine suffi à couvrir le déficit de notre balance des payements en 1958, chiffrée provisoirement à 479 millions de dollars (un peu plus de 236 milliards de francs 1959).

Et pourtant au 1er janvier 1959 le volant de devises du Fonds atteignait 300 millions de dollars (147 milliards de francs 1959). Au 30 mai il était d'environ 500 millions de dollars (246 milliards de francs). Que s'est-il passé ?

1° *L'emprunt 3,5 % émis du 17 juin au 12 juillet 1958 et indexé sur l'or* a eu pour conséquence la déthésaurisation d'une partie des 3.000 tonnes de métal précieux que, s'accorde-t-on à dire, détiendraient les Français, l'expérience de l'emprunt 1953 ayant démontré que l'or n'était pas un placement aussi sûr que les valeurs.

La souscription à cet emprunt pouvait être effectuée en or.

Parallèlement la Banque de France en achetait d'importantes quantités sur le marché pour le compte du Fonds. Enfin l'*ordonnance du 24 juin 1958,* amnistiant les détenteurs irréguliers d'avoirs à l'étranger, permettait le rapatriement de ces sommes, notamment sous forme d'or.

Le résultat d'une telle « cueillette » se monterait à *155 millions de dollars,* soit environ 160 tonnes d'or correspondant à 76 milliards de francs 1959 ;

2° *La fixation d'un nouveau taux de change le 27 décembre dernier, dans un nouveau climat politique et économique,* semble avoir modifié le comportement des personnes intéressées aux échanges internationaux tant en France qu'à l'étranger, à des degrés divers bien entendu, comme nous le verrons ci-dessous.

Du 28 décembre au 1er janvier, 250 millions de dollars seraient entrés dans les caisses de l'Etat (123 milliards de francs 1959).

Ont agi dans le même sens certaines mesures de caractère spectaculaire, comme la décision de ne pas recourir à l'aide qui nous avait été offerte par certaines banques centrales européennes, ou l'annonce du remboursement aux banques françaises de 340 millions de dollars (467 milliards de francs 1959) qui leur avaient été « *ratissés* » pour assurer nos échéances à l'Union européenne des payements.

En gros la situation de nos finances extérieures s'assainit de jour en jour. La preuve en est d'ailleurs donnée par le cours du franc sur le marché parallèle des devises qui est actuellement inférieur au cours officiel de 493,70 francs (488 francs en moyenne), ce qui aura pour effet d'amener la disparition de ce marché.

*
* *

Le résultat obtenu, honorable dans son ensemble, ne serait cependant pas sans quelques ombres, à le considérer dans le détail, selon certains milieux financiers du secteur privé.

En effet l'afflux de devises proviendrait surtout :

1° *Du renversement de la pratique des règlements commerciaux :*

A l'époque où le franc était chancelant, on notait une nette tendance des exportateurs à retarder le rapatriement de leurs créances et des importateurs à acquérir les devises nécessaires à leurs achats futurs : en effet les règlements en vigueur autorisent ceux-ci à effectuer les achats en cause trois mois avant l'expédition des marchandises et octroient à ceux-là un délai de cinq mois pour le rapatriement de leurs avoirs (trois mois de crédit, un mois pour le rapatriement, un mois pour la cession sur le marché des changes).

Compte tenu de la consistance présente de notre commerce extérieur et dans l'hypothèse — souvent réalisée dans le passé — de l'utilisation maximum des délais par les intéressés, le montant de ces devises que l'on peut qualifier de flottantes a été ainsi évalué à 500 millions de dollars (246 milliards de francs 1959).

La confiance retrouvée a rompu des habitudes détestables et explique, pour une part importante, l'amélioration de nos réserves de change.

2° *De la liquidation de devises-titres :* la prime dont jouissaient les devises-titres sur le marché des changes ayant disparu avec la réforme monétaire, certains spéculateurs ont liquidé leur portefeuille étranger pour le reporter sur les valeurs françaises ; cela serait une explication du fait que la hausse en Bourse des valeurs étrangères n'ait pas atteint les 17,55 % que la dévaluation aurait dû provoquer ;

3° *De la liquidation des comptes E. F. A. C.* (environ une cinquantaine de millions de dollars sur un total de 170).

Ces comptes en devises, sorte de prime à l'exportation, puisque le bénéfice en est accordé aux exportateurs au prorata de leurs ventes à l'étranger pour leur permettre de régler leurs dépenses extérieures, ont de moins en moins de raison d'exister avec la libération progressive des échanges.

A ces causes principales, il faut ajouter le fait qu'avec le nouveau taux de change les touristes étrangers n'ont plus intérêt à se procurer des francs sur les marchés clandestins.

Si les effets qui précèdent étaient attendus, ils n'étaient que secondaires par rapport aux deux buts fondamentaux que s'étaient assignés les promoteurs de la réforme financière : d'une part « *dégeler* » les avoirs français à l'extérieur, d'autre part amener les capitaux étrangers à s'investir en France. Or il ne semble pas — sans d'ailleurs pouvoir avancer de chiffres — que les résultats aient été notables en la matière.

On ne détruit pas un climat de méfiance du jour au lendemain :

a) S'agissant des Français détenant des avoirs à l'étranger, leur situation n'est pas comparable à celle des exportateurs pour qui, malgré le délai dont ils peuvent jouir pour entrer en possession de leurs créances, se posent des problèmes de trésorerie. Les détenteurs d'avoirs à l'étranger peuvent, en effet, attendre que la stabilisation de nos finances soit définitive, d'autant que la convertibilité qui a été instaurée joue à sens unique et n'est pas valable pour les résidents en France. D'autre part, et malgré la volonté qu'ils auraient de rapatrier le produit de leurs biens, il est normal qu'ils attendent les meilleures conditions de liquidation, les cours les plus favorables ;

b) S'agissant des étrangers disposés à investir en France, il semble qu'ils attendent également de voir les choses se stabiliser dans un sens qui leur assurera un profit maximum. Ils savent déjà qu'ils pourront rentrer dans leurs fonds sans difficultés, que leurs avoirs ne seront plus bloqués comme auparavant, grâce à l'opération « convertibilité », ce qui n'est pas sans menace pour nous car il serait dommageable que les capitaux entrent et sortent sans se fixer durablement. Mais d'autres éléments non négligeables entrent également en ligne de compte pour déterminer leur attitude, notamment l'attente des dispositions de la réforme fiscale dont on se préoccupe et l'expansion future de l'activité économique. Des apports

de capitaux suisses, allemands et belges ont été constatés, mais ce qui est intéressant ce sont les capitaux d'outre-Atlantique, prêts à s'investir d'ailleurs dans le pays du Marché Commun qui leur offrira le plus d'avantages.

*
* *

Ainsi, nous nous trouvons, au bout de cinq mois d'expérience avec une réserve de devises qui, sans atteindre les 4.000 millions de dollars de celle de l'Allemagne fédérale, est néanmoins fort honorable.

Il ne faut pas oublier cependant qu'en parallèle avec cette réserve de change existe un passif particulièrement lourd qui a été légué à la Ve République.

Il est constitué par la dette extérieure de l'Etat proprement dite, soit 2.825 millions de dollars (1), par les 394 millions de dollars qui ont été prélevés sur notre apport au capital du Fonds monétaire international et les 617 millions de dollars dus à nos partenaires de l'ancienne Union européenne des payements : cela fait un total d'environ 1.900 milliards de francs.

Dans l'immédiat les rentrées d'or et de devises constatées à ce jour doivent nous permettre de faire face à la demande de biens étrangers qui est l'un des éléments de la reprise indispensable de notre expansion économique.

Mais à plus long terme, pour apurer nos dettes, il faudra que notre balance commerciale devienne excédentaire, que les capitaux expatriés retrouvent le chemin de la métropole et que les capitaux étrangers misent de façon durable sur l'avenir de la France.

(1) Dernière situation connue : 30 novembre 1958.

TITRE II

LA SITUATION FINANCIERE

Au cours des dernières années et spécialement depuis le milieu de 1957, la France a connu une période d'inflation prolongée.

En à peine plus d'un an, de juin 1957 à juillet 1958, le coût de la vie, si l'on se réfère à l'indice des 250 articles, a progressé d'environ 20 %.

Indice des prix de détail (250 articles).

(Base 100—moyenne 1er juillet 1956 - 30 juin 1957.)

Juin 1957	100,7	Janvier 1958	114,9
Juillet 1957	102,2	Février 1958	116,2
Août 1957	103,4	Mars 1958	117,7
Septembre 1957	104,7	Avril 1958	118,7
Octobre 1957	106,3	Mai 1958	118,9
Novembre 1957	108,8	Juin 1958	119,4
Décembre 1957	111,1	Juillet 1958	119,8

Si l'on retient seulement l'indice des prix de gros, la hausse, bien que moins rapide, est également importante puisque supérieure à 11 %.

Indice des prix de gros.

(Base 100 en 1949.)

Juin 1957	146,2	Janvier 1958	166,4
Juillet 1957	147,5	Février 1958	165,7
Août 1957	149,6	Mars 1958	166,4
Septembre 1957	150,3	Avril 1958	166,7
Octobre 1957	154,9	Mai 1958	171,7
Novembre 1957	160,8	Juin 1958	167,8
Décembre 1957	164,4	Juillet 1958	165,9

Ce phénomène, conséquence d'une poussée inflationniste, dû à un excès de la demande par rapport au volume des produits offerts sur le marché, s'est trouvé d'autre part aggravé par le jeu des indexations, qui — lorsque l'équilibre du marché avait tendance à se rétablir — relançait la hausse des prix.

Sans doute, au cours des derniers mois de 1958, l'augmentation du coût de la vie avait-elle marqué une pause, néanmoins la situation restait tendue et une forte menace d'inflation persistait.

Un des objectifs essentiels du Gouvernement étant d'assurer la stabilité monétaire, il importait donc de bloquer définitivement toute poussée inflationniste, d'une part en assurant un équilibre durable entre l'offre et la demande, d'autre part en supprimant les mécanismes automatiques de hausses de prix résultant des indexations.

Nous rappellerons brièvement les mesures prises dans ce sens par le Gouvernement avant d'examiner les résultats déjà acquis à l'heure actuelle et d'étudier les perspectives d'avenir de cette politique.

*
* *

Chapitre premier

Les mesures d'assainissement.

Dans sa lutte contre l'inflation, le Gouvernement a agi dans trois directions différentes. En premier lieu, il s'est efforcé de réduire le déficit des différentes activités de l'Etat, aussi bien en ce qui concerne le secteur administratif traditionnel, que le secteur industriel et le secteur social ; par ailleurs, il s'est attaqué aux indexations ; enfin, et d'une manière indirecte, il s'est efforcé sinon de bloquer, du moins de limiter les hausses de salaires.

I. — *L'assainissement de la situation financière du secteur public.*

Le déficit chronique du secteur public est une des causes essentielles de l'inflation, puisqu'il conduit à la création de faux revenus et partant à un déséquilibre entre l'offre et la demande ; il était donc logique de porter remède en premier lieu à cette situation et d'essayer de comprimer les déficits des différents secteurs de l'Etat.

A. — L'équilibre du budget général.

Si le Gouvernement n'a pas réalisé l'équilibre intégral du budget général, il s'est efforcé, pour le moins, d'en maintenir le déficit dans des limites que l'on peut considérer comme acceptables, c'est-à-dire ne pas laisser à la trésorerie une charge supérieure à 600 milliards.

Il convient d'ailleurs de souligner que ce « déficit » — que les experts du comité Rueff proposaient d'appeler « l'endettement net » — ne correspond pas à la notion « d'impasse » à laquelle on se référait les années précédentes (1).

En effet, étant donné les modifications que la loi de finances a apportées à la structure budgétaire, le « déficit de 1959 », pour être rendu comparable à « l'impasse de 1958 », doit subir quelques correctifs.

Dans le sens de l'augmentation, il faut tenir compte :

— d'une part, de la suppression de la Caisse Autonome d'Amortissement dont les recettes ont été transférées au budget général et dont les charges (160 milliards environ) doivent désormais être supportées par le Trésor ;

— d'autre part, du changement intervenu dans l'imputation budgétaire des titres de dommages de guerre émis par la Caisse Autonome de la Reconstruction. Désormais, les crédits figurant dans la loi de finances sont ceux qui correspondent à l'émission des titres, et non plus à leur remboursement, comme cela existait auparavant. Comme en 1959 le montant des titres émis (55 milliards) est inférieur à celui des titres susceptibles d'être remboursés (65 milliards), cette modification entraîne une correction de 10 milliards.

Dans le sens de la diminution, il faut retrancher du montant des dépenses les prêts (50 milliards environ) que des organismes bancaires avaient consentis, en 1958, à certaines entreprises nationales, et qui, cette année, seront assurés par le budget.

---

(1) Cette constatation met en évidence la nécessité d'un véritable « plan comptable » des finances publiques que la Commission des Finances de l'ancien Conseil de la République avait réclamé depuis plusieurs années et dont le principe, qui avait été posé par l'article 68 du décret organique du 19 juin 1956 sur la présentation du budget, a été confirmé par l'article 45 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur la présentation des lois de finances.

En définitive, si les règles budgétaires applicables en 1958 avaient été reconduites en 1959, « l'impasse », cette année, se serait établie à 707 milliards conformément au tableau ci-dessous :

— Déficit 1959		587 milliards.
— *En plus :*		
— conséquence de la suppression de la Caisse autonome d'amortissement.	+ 160	—
— remboursement des titres de dommages de guerre	+ 10	—
— *En moins :*		
— prêts aux entreprises nationales	— 50	—
Total		707 milliards.

Ainsi, selon une présentation budgétaire comparable, l'impasse de 1959 aurait été en augmentation de 107 milliards par rapport à l'impasse de 1958.

Et cependant, pour parvenir à un tel résultat, le Gouvernement a été amené à la fois à agir sur le montant des dépenses budgétaires et à exiger du Pays un nouvel effort fiscal.

En ce qui concerne *les dépenses*, on a surtout procédé à la suppression ou à la diminution de subventions à caractère économique ou social et par conséquent à un transfert de charges vers des secteurs extra-budgétaires. Les économies réelles ont été en définitive réduites : suppression de la retraite du combattant à certaines catégories de bénéficiaires, suppression en raison de la dévaluation du franc du remboursement des charges fiscales et sociales aux entreprises exportatrices.

Les principaux transferts effectués, outre ceux concernant le secteur industriel de l'Etat et le secteur social qui seront examinés plus loin, ont eu en particulier pour effet de majorer le prix de divers produits alimentaires qui bénéficiaient jusque-là de subventions : pain, semoule, lait, etc.

L'ensemble de ces mesures a apporté au budget général un allégement net d'environ 170 milliards (1).

(1) Les économies théoriques étaient de 330 milliards mais certaines des mesures prises ont entraîné par contre-coup des augmentations de dépenses.

Du point de vue des *ressources*, environ 300 milliards d'impôts nouveaux ont été créés notamment :

— augmentation de la taxe proportionnelle dont le taux a été porté de 19,8 p. 100 à 22 p. 100 ;

— extension de l'assiette de la surtaxe progressive ;

— majoration de 4,6 points de l'impôt sur les sociétés ;

— aménagement des taux de la taxe à la valeur ajoutée et extension de cette taxe à l'électricité, au gaz, aux tabacs et aux produits pétroliers ;

— majoration du droit de circulation sur les vins et du droit de consommation sur l'alcool ;

— institution d'une redevance sur les opérations en douane.

Le produit de ces différentes mesures a été évalué à 315,5 milliards pour l'année 1959.

Toutefois certains impôts exceptionnels qui avaient été institués en 1958 n'ont pas été reconduits : prélèvement temporaire sur les suppléments de bénéfices des sociétés, contribution extraordinaire sur les bénéfices et prélèvement sur les réserves des sociétés, taxe civique, etc.

Compte tenu de cette non-reconduction, la surcharge fiscale nette imposée à l'économie française en 1959 peut être évaluée à environ 220 milliards de francs.

B. — L'assainissement de la situation financière du secteur industriel de l'Etat.

Parallèlement aux mesures prises pour limiter à une proportion « raisonnable » le déficit du budget général, le Gouvernement s'est efforcé d'améliorer la situation financière du secteur industriel de l'Etat. Ces deux catégories de mesures étaient, du reste, intimement liées, car en supprimant ou en diminuant les subventions versées par le budget général à certaines grandes entreprises publiques, il était nécessaire, en contrepartie, de réduire, au moins à concurrence des subventions supprimées, les déficits de ces entreprises.

Sans doute, aurait-il été souhaitable de combler ces déficits par une compression des dépenses d'exploitation ; on a préféré avoir recours à une solution de facilité et augmenter les recettes par un relèvement des tarifs.

C'est ainsi que les tarifs de la S. N. C. F. ont été majorés de 10,5 % pour les transports de marchandises et de 14,3 % à 17,6 % pour ceux de voyageurs et que les prix de vente du charbon ont été relevés dans une proportion variant de 5 % à 15 % suivant les qualités.

Bien que ne bénéficiant pas jusqu'à présent de subventions du budget général — et par conséquent n'étant pas touchés directement par la compression des dépenses de l'Etat — Electricité et Gaz de France ont été également autorisés à relever leurs tarifs (de 4,5 % à 11 % suivant les cas), ce qui doit assurer l'amélioration d'une situation financière jusqu'ici assez tendue et même leur assurer une marge d'autofinancement.

Il faut toutefois souligner qu'une fraction du produit de ces relèvements de tarifs a été compensée par l'augmentation automatique des dépenses que chaque entreprise nationale a subie en contrecoup des mesures gouvernementales.

C. — L'assainissement de la situation financière du secteur social.

Dans ce domaine la politique suivie a tendu à la fois à diminuer l'aide directe ou indirecte que le Budget général apporte à la Sécurité Sociale et à assurer l'équilibre financier des différentes branches du régime général.

Les principales mesures intervenues en la matière sont :

1° Le transfert à l'intérieur du régime général d'une partie des ressources de la branche « allocations familiales », qui était excédentaire, vers la branche « assurances sociales », au contraire largement déficitaire. A cet effet, le taux de la cotisation « assurances sociales » fixé jusqu'alors à 16 % a été relevé à 18,5 % tandis que la cotisation « allocations familiales » était réduite de 16,75 % à 14,25 % (1) ;

2° Le relèvement de 600.000 francs à 660.000 francs par an et par assuré du plafond des salaires servant au calcul des cotisations ;

---

(1) La loi de finances avait fixé la cotisation « allocations familiales » à 12 % mais supprimé le plafond de salaire retenu jusqu'ici pour le calcul de cette cotisation. Cette mesure, qui désavantageait les entreprises payant des salaires élevés, a été rapportée par l'article 3 de l'ordonnance du 4 février 1959 qui a rétabli le plafond et fixé le taux de la cotisation « allocations familiales » à 14,25 %.

3° Le transfert au régime général de la Sécurité Sociale de la charge de l'allocation supplémentaire versée par le Fonds de Solidarité aux ressortissants de ce régime. Cette charge, qui représente environ 60 milliards par an, était jusqu'en 1959 supportée par le budget général ;

4° La limitation des dépenses notamment par une différenciation du ticket modérateur porté de 20 % à 30 % dans la plupart des cas, par la suppression du remboursement des cures thermales et surtout par la création d'une franchise de 3.000 francs par semestre et par assuré en ce qui concerne les remboursements de produits pharmaceutiques et d'analyses médicales.

Cette dernière mesure est de beaucoup celle qui a provoqué les plus vives protestations. Aussi le Gouvernement a-t-il été amené à y apporter divers tempéraments.

En premier lieu, le décret n° 59-287 du 5 février 1959 a supprimé la franchise pour les catégories de bénéficiaires suivantes :

— titulaires de l'allocation supplémentaire ;

— victimes d'accidents du travail bénéficiant des prestations maladies ;

— chômeurs ;

— salariés ayant un gain mensuel n'excédant pas le dix-huitième du plafond annuel des salaires soumis à cotisation au titre des assurances sociales (soit 36.666 francs) ;

— personnes hospitalisées ;

— étudiants ;

— jeunes gens accomplissant leurs obligations militaires d'activité ou faisant l'objet d'une mesure de maintien ou de rappel sous les drapeaux, pendant le temps de leur présence sous les drapeaux et les six mois qui suivent leur libération ;

— ayants droit des assurés âgés de moins de dix ans.

D'autre part, le décret n° 59-627 du 15 mai 1959 a également supprimé la franchise de 3.000 francs en faveur des victimes de la guerre appartenant aux catégories ci-après :

— titulaires d'une pension d'invalidité correspondant à un taux d'incapacité d'au moins 85 p. 100 ;

— veuves de guerre non remariées et veuves non remariées de grands invalides de guerre ;

— certains orphelins de guerre ;

— aveugles de la Résistance.

II. — *La suppression des indexations.*

Créées pour pallier, dans la mesure du possible, l'instabilité monétaire, les indexations, en se multipliant, constituaient par elles-mêmes un facteur non négligeable de hausse des prix.

En effet, lorsqu'après une période plus ou moins longue d'inflation, l'équilibre a tendance à se recréer sur le marché national — à un niveau évidemment supérieur à celui qui existait avant l'inflation — le jeu des indexations aboutit à relancer la hausse des prix.

Pour éviter l'action de ces mécanismes automatiques, l'article 79 de la loi de finances, complété par l'article 14 de l'ordonnance du 4 février 1959, a abrogé « toutes les dispositions générales de nature législative ou réglementaire tendant à l'indexation automatique des prix de biens ou de services », à l'exception de l'indexation du salaire minimum interprofessionnel garanti.

De même « dans les nouvelles dispositions statutaires ou conventionnelles, sauf lorsqu'elles concernent des dettes d'aliment, sont interdites toutes clauses prévoyant des indexations fondées sur le salaire minimum interprofessionnel garanti, sur le niveau général des prix ou des salaires, ou sur les prix de biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties.

« Dans les dispositions statutaires ou conventionnelles en cours, les clauses prévoyant de telles indexations cessent de produire effet au-delà du niveau atteint lors de la première revalorisation antérieure au 31 décembre 1958 lorsque ces dispositions concernent, directement ou indirectement, des obligations réciproques à exécution successive. »

*
* *

III. — *La limitation des hausses de salaires.*

Le Gouvernement n'a pas procédé à un blocage général des salaires. Toutefois, en ce qui concerne la fonction publique et le personnel des entreprises nationalisées, il a pris la décision d'accor-

der, avec effet du 1er février 1959, une majoration unique et *ne varietur* de 4 % ; par ailleurs, le salaire minimum interprofessionnel garanti a été relevé de 4,5 % à compter de la même date.

Il est évident que ces différentes dispositions constituaient pour les entreprises du secteur privé une indication très nette de ne pas accorder à leur personnel, au cours de l'année 1959, des majorations qui excéderaient sensiblement 4 %.

Enfin, la suppression des clauses d'échelle mobile dont bénéficiaient les salariés de diverses industries a également abouti à un blocage indirect des salaires.

*
* *

L'ensemble des mesures rappelées ci-dessus tendaient, dans une première phase, à fixer le plus rapidement possible un nouveau palier de prix, compte tenu des hausses qui apparaissaient comme inévitables en raison à la fois de l'incidence de la dévaluation du franc sur les produits importés et des conséquences directes et indirectes de la suppression de certaines subventions et de la majoration des tarifs des principales entreprises nationales. Dans une seconde phase, devait intervenir la stabilisation du coût de la vie au niveau de ce palier.

Près de cinq mois s'étant écoulés depuis le début de l'expérience, on peut maintenant avoir une vue d'ensemble suffisante sur les premiers résultats obtenus.

*
* *

Chapitre II

Les résultats de la politique de stabilisation monétaire.

Dans le domaine de la lutte contre l'inflation les résultats actuels doivent être considérés comme satisfaisants aussi bien en ce qui concerne la stabilisation des prix que l'équilibre des finances publiques.

I. — *Les prix.*

On constate que la hausse des prix depuis le 1er janvier 1959 a été relativement faible ainsi qu'en témoigne l'évolution des indices :

	INDICE des 250 articles (*a*) (prix de détail à Paris).	INDICE GENERAL des prix de gros (*b*).
Décembre 1958	121	166,9
Janvier 1959	124	175
Février 1959	125,7	174,1
Mars 1959	125,4	173,3
Avril 1959	125,4	172,9
Hausse entre décembre 1958 et avril 1959.	+ 3,6 %	+ 3,5 %

(*a*) Base 100, moyenne 1er juillet 1956 - 30 juin 1957.
(*b*) Base 100 en 1949.

Alors qu'au 1er janvier dernier le Gouvernement estimait que la mise en application de son plan de redressement allait entraîner, au cours de la première phase, une augmentation du coût de la vie de 6 à 7 % en moyenne, la hausse effectivement constatée au bout de quatre mois ne dépasse pas sensiblement la moitié de ces prévisions.

Ainsi l'équilibre entre l'offre et la demande s'est réalisé beaucoup plus facilement et beaucoup plus rapidement qu'on pouvait l'espérer. Les raisons de cette situation apparaissent être à la fois d'ordre psychologique et d'ordre économique.

A. — Les causes psychologiques.

L'expérience Rueff a certainement bénéficié d'un bon climat politique et psychologique. On doit reconnaître que, dans leur ensemble, les différentes mesures prises par le Gouvernement n'ont pas provoqué de réactions sérieuses de la part de l'opinion publique, à l'exception toutefois de la suppression de la retraite du combattant et de l'institution de la franchise de 3.000 francs en matière de

remboursement de la Sécurité sociale, mesures qui ne correspondent du reste qu'à des points secondaires du Plan quant au bénéfice qu'on pouvait en escompter.

En particulier, la dévaluation, malgré son importance, n'a pas entraîné les réactions de fuite devant la monnaie que provoque généralement ce genre d'opérations.

D'autre part, la libération des échanges a suscité, chez les producteurs français, la crainte qu'une hausse trop sensible des prix intérieurs ne provoque des importations massives ; cette crainte a certainement contribué à empêcher des majorations abusives.

B. — Les causes économiques.

Sur le plan économique, l'ajustement de l'offre et de la demande s'est effectué plus par une diminution de la demande que par une augmentation de l'offre.

1° *La diminution de la demande.*

La contraction de la demande a été d'abord la conséquence directe de mesures gouvernementales.

D'une part, le nouvel effort fiscal a réduit les disponibilités des consommateurs ; d'autre part, la suppression des subventions et les hausses de prix, qui en ont résulté, ont abaissé d'autant le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population.

Il convient toutefois de noter que l'incidence des nouvelles mesures fiscales sur les liquidités des particuliers n'a pas encore atteint son plein effet, les impôts directs (taxe proportionnelle et surtaxe progressive) n'étant mis en recouvrement que vers le milieu de l'année.

L'action gouvernementale aurait, toutefois, été probablement insuffisante pour comprimer aussi fortement la demande si *elle n'avait été appuyée par les effets de la récession que connaît à l'heure actuelle l'économie française.*

Sans vouloir exagérer l'importance du ralentissement économique que nous connaissons actuellement, il est cependant certain que celui-ci a provoqué une diminution du pouvoir d'achat de beaucoup de Français : les salariés qui ne bénéficient pas d'un statut, les agriculteurs et les commerçants. Cette réduction de pouvoir d'achat est, du reste, très inégalement répartie puisque la récession n'atteint, et encore à des degrés divers, que certaines branches de

l'activité économique ; aussi serait-il vain de vouloir en évaluer le quantum. Il n'en reste pas moins que ses effets ont également contribué à provoquer une réduction assez sensible de la demande.

2° *L'augmentation de l'offre.*

L'augmentation de l'offre, qui est limitée au domaine des produits agricoles, tient uniquement à des conditions météorologiques favorables. En particulier, la récolte de vin de 1958 est quantitativement supérieure à celles des deux années précédentes qui avaient été particulièrement mauvaises. Par ailleurs, l'hiver 1958-1959 a été doux et les cultures n'ont eu jusqu'ici que peu à souffrir.

L'équilibre du marché s'est en définitive réalisé plus rapidement et plus brutalement que prévu. De ce fait, aux différents stades de la production et de la commercialisation, les entreprises n'ont pu répercuter intégralement les hausses résultant de la suppression des subventions et du relèvement des tarifs des grandes entreprises publiques, ce qui explique la faible augmentation des indices de prix constatée jusqu'ici.

*
* *

II. — *Les finances publiques.*

Aucun chiffre n'ayant été publié jusqu'ici concernant la situation des finances publiques au cours des premiers mois de 1959, nous serons donc obligés, dans ce domaine, de nous contenter des renseignements très fragmentaires que le Gouvernement a laissé filtrer.

Il semble qu'à l'heure actuelle l'exécution du budget se présente d'une manière satisfaisante. Les *dépenses* paraissent dans leur ensemble se maintenir dans les limites prévues. Ainsi un décret n° 59-569 du 24 avril 1959 a ouvert à titre d'avance sur 1959 une autorisation de programme de 6.300 millions de francs et un crédit de paiement de 4.500 millions de francs au titre du chapitre 53-92 du budget des Armées : « Achat et fabrication d'hélicoptères » ; mais en contrepartie, un arrêté du 7 avril 1959 avait annulé des autorisations de programme et des crédits de paiement d'égal montant sur différents chapitres du budget des Armées.

En ce qui concerne les *recettes fiscales,* les rentrées effectives sont globalement conformes aux prévisions. Sans doute constate-t-on un fléchissement du produit des droits sur l'alcool consécutif au

relèvement des taux, mais en revanche le produit de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits sur l'essence est supérieur aux estimations.

Quant à la *trésorerie,* on peut penser qu'elle est à l'aise. En effet, le Gouvernement avait, au début de l'année, envisagé de lancer un emprunt dans le public au mois de mai ; or, ce projet a été ajourné *sine die,* ce qui laisse supposer l'existence de liquidités suffisantes dans les caisses du Trésor.

Au moins pour le moment, la situation des finances publiques ne crée donc plus aucune menace pour la monnaie.

*
* *

Ainsi, au bout de cinq mois, l'expérience gouvernementale apparaît avoir, jusqu'ici, réussi dans le domaine de la lutte contre l'inflation, puisque les résultats dépassent même les prévisions.

Toutefois, il convient de se garder de tout optimisme exagéré ; si la situation actuelle semble satisfaisante, la partie n'en est pas gagnée pour autant, ainsi que nous allons le constater en essayant de dégager quelles sont en la matière les perspectives d'avenir.

*
* *

Chapitre III

Les perspectives d'avenir.

Au cours des prochains mois la poursuite de l'action anti-inflationniste du Gouvernement va être influencée par une série de facteurs agissant en des sens opposés.

Parmi les facteurs favorables, il convient de signaler les perspectives de la production agricole relativement satisfaisantes ; au contraire, parmi les facteurs défavorables s'inscrivent les risques d'une agitation sociale due à la récession et une aggravation possible de la situation des finances publiques.

l'activité économique ; aussi serait-il vain de vouloir en évaluer le quantum. Il n'en reste pas moins que ses effets ont également contribué à provoquer une réduction assez sensible de la demande.

2° *L'augmentation de l'offre.*

L'augmentation de l'offre, qui est limitée au domaine des produits agricoles, tient uniquement à des conditions météorologiques favorables. En particulier, la récolte de vin de 1958 est quantitativement supérieure à celles des deux années précédentes qui avaient été particulièrement mauvaises. Par ailleurs, l'hiver 1958-1959 a été doux et les cultures n'ont eu jusqu'ici que peu à souffrir.

L'équilibre du marché s'est en définitive réalisé plus rapidement et plus brutalement que prévu. De ce fait, aux différents stades de la production et de la commercialisation, les entreprises n'ont pu répercuter intégralement les hausses résultant de la suppression des subventions et du relèvement des tarifs des grandes entreprises publiques, ce qui explique la faible augmentation des indices de prix constatée jusqu'ici.

*
* *

II. — *Les finances publiques.*

Aucun chiffre n'ayant été publié jusqu'ici concernant la situation des finances publiques au cours des premiers mois de 1959, nous serons donc obligés, dans ce domaine, de nous contenter des renseignements très fragmentaires que le Gouvernement a laissé filtrer.

Il semble qu'à l'heure actuelle l'exécution du budget se présente d'une manière satisfaisante. Les *dépenses* paraissent dans leur ensemble se maintenir dans les limites prévues. Ainsi un décret n° 59-569 du 24 avril 1959 a ouvert à titre d'avance sur 1959 une autorisation de programme de 6.300 millions de francs et un crédit de paiement de 4.500 millions de francs au titre du chapitre 53-92 du budget des Armées : « Achat et fabrication d'hélicoptères » ; mais en contrepartie, un arrêté du 7 avril 1959 avait annulé des autorisations de programme et des crédits de paiement d'égal montant sur différents chapitres du budget des Armées.

En ce qui concerne les *recettes fiscales,* les rentrées effectives sont globalement conformes aux prévisions. Sans doute constate-t-on un fléchissement du produit des droits sur l'alcool consécutif au

relèvement des taux, mais en revanche le produit de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits sur l'essence est supérieur aux estimations.

Quant à la *trésorerie,* on peut penser qu'elle est à l'aise. En effet, le Gouvernement avait, au début de l'année, envisagé de lancer un emprunt dans le public au mois de mai ; or, ce projet a été ajourné *sine die,* ce qui laisse supposer l'existence de liquidités suffisantes dans les caisses du Trésor.

Au moins pour le moment, la situation des finances publiques ne crée donc plus aucune menace pour la monnaie.

*
* *

Ainsi, au bout de cinq mois, l'expérience gouvernementale apparaît avoir, jusqu'ici, réussi dans le domaine de la lutte contre l'inflation, puisque les résultats dépassent même les prévisions.

Toutefois, il convient de se garder de tout optimisme exagéré ; si la situation actuelle semble satisfaisante, la partie n'en est pas gagnée pour autant, ainsi que nous allons le constater en essayant de dégager quelles sont en la matière les perspectives d'avenir.

*
* *

Chapitre III

Les perspectives d'avenir.

Au cours des prochains mois la poursuite de l'action anti-inflationniste du Gouvernement va être influencée par une série de facteurs agissant en des sens opposés.

Parmi les facteurs favorables, il convient de signaler les perspectives de la production agricole relativement satisfaisantes ; au contraire, parmi les facteurs défavorables s'inscrivent les risques d'une agitation sociale due à la récession et une aggravation possible de la situation des finances publiques.

I. — *Un élément favorable : la production agricole.*

Cette année, les perspectives de la production agricole sont, dans l'ensemble, satisfaisantes. Sauf graves dégâts causés par des intempéries toujours possibles, on peut escompter que la récolte de 1959 sera bonne.

Pour les *céréales* on observe une sensible régression des surfaces ensemencées en blé (— 180.000 hectares) qui devrait se traduire par une réduction de la récolte d'environ 4 millions de quintaux. En revanche, les cultures d'orge sont en extension de plus de 150.000 hectares.

En ce qui concerne les *pommes de terre,* les plantations de primeurs accusent une assez sensible extension et l'on prévoit pour cette catégorie une récolte supérieure de 400.000 quintaux à celle de l'année dernière.

Les *cultures maraîchères,* particulièrement favorisées par la douceur de l'hiver, sont dans l'ensemble en avance.

Les perspectives sont également satisfaisantes en ce qui concerne les *fruits,* malgré les gelées survenues à la fin du mois d'avril. D'après les évaluations des services du Ministère de l'Agriculture, les récoltes de cerises et de fraises seront en très forte augmentation sur celles de 1958.

Pour la *vigne,* la récolte s'annonce abondante.

Enfin la situation du *cheptel* est satisfaisante et les récoltes de fourrages paraissent bonnes. On doit donc s'attendre à une augmentation de la production de viande et de produits laitiers.

En principe, aucune hausse des prix agricoles ne devrait donc se produire d'ici la fin de l'année.

II. — *Des éléments moins satisfaisants.*

A. — Les risques de revendications sociales.

Jusqu'à présent, la classe ouvrière, bien que directement atteinte par les effets de la récession et de certaines mesures gouvernementales, a fait preuve de beaucoup de patience. Les mouvements sociaux ont été rares et n'ont revêtu qu'un caractère très fragmentaire.

On peut toutefois se demander si cette situation se maintiendra dans les prochains mois, surtout si la récession se prolongeait. On peut craindre alors de voir les salariés exiger des augmentations générales de salaires, augmentations qui, si elles n'étaient pas gagées par un accroissement corrélatif de la production, auraient un effet nettement inflationniste. En particulier, dans le secteur public, une majoration des rémunérations remettrait en cause l'équilibre financier, tant des grandes entreprises nationales que du budget général.

S'il n'est pas possible de prévoir aujourd'hui ce que sera l'avenir dans ce domaine, il convenait néanmoins de mentionner cette éventualité, dont le caractère de gravité n'échappera à personne.

B. — **La fragilité de l'équilibre des finances publiques.**

La situation satisfaisante dans laquelle se trouvent, à l'heure actuelle, les finances publiques ne doit pas faire oublier le caractère précaire de l'équilibre obtenu. En effet, c'est grâce à la fois à un effort fiscal accru et à l'augmentation des prix de nombreux biens et services, permettant une diminution des subventions correspondantes, que le déficit du budget général a pu, pour 1959, être contenu dans la limite de 600 milliards.

Ces deux séries de mesures ont abouti finalement à imposer à l'économie nationale une surcharge de près de 400 milliards.

Ainsi, une fois de plus est-on obligé de constater que le « redressement économique et financier » a surtout consisté à à transférer tant sur le contribuable que sur le consommateur le nouvel accroissement des dépenses publiques.

Or, aucun redressement économique et financier durable ne saurait être espéré tant que l'Etat n'aura pas réduit son train de vie. Comme votre Rapporteur général l'a maintes fois répété, il ne sert à rien de bâtir d'ambitieux projets économiques, si dans le même temps on ne porte pas le fer rouge dans les dépenses sans cesse croissantes de l'Etat, des Entreprises nationalisées et de la Sécurité sociale, si l'on continue à laisser proliférer les abus de toutes sortes.

Pressé par le temps, le Gouvernement ne pouvait peut-être pas, à la fin de l'année dernière, mettre immédiatement en œuvre une politique de compression draconnienne des dépenses de l'Etat.

On avait pu espérer à l'époque que, sitôt la question du budget de 1959 réglée, les responsables de nos finances publiques allaient s'engager résolument dans cette voie. Une disposition de la loi de finances, l'article 76, le laissait supposer.

Cet article avait en effet prévu la création d'une commission qui devait, avant le *1er avril 1959 :*

1° Définir un programme d'économies susceptible d'être réalisé immédiatement dans les services civils et militaires de l'Etat, les entreprises nationales et les organismes de Sécurité sociale, par simplification administrative ou suppression de services ;

2° Etablir une liste des biens domaniaux civils et militaires de l'Etat, ainsi que des biens appartenant aux entreprises nationales et aux organismes de Sécurité sociale susceptibles d'être aliénés sans porter préjudice au fonctionnement normal de ces services, entreprises ou organismes ;

3° Proposer la création d'une institution de caractère permanent chargée de procéder à des enquêtes approfondies, dans tous les grands services de l'Etat, des entreprises nationales et de la Sécurité sociale, afin de proposer des mesures de rationalisation et d'en surveiller la mise en œuvre.

Or, bien que la date limite du 1er avril soit passée depuis plus de deux mois, la Commission n'a pas déposé de conclusions. Sans doute le délai qui lui était imparti était-il un peu bref ; il est néanmoins regrettable, au moins en ce qui concerne le premier point de ses attributions, que cet organisme n'ait encore fait aucune proposition.

L'article 76 de la loi de finances avait fait naître l'espoir qu'enfin le Gouvernement allait s'attaquer au problème des dépenses sans cesse croissantes des divers secteurs de l'Etat ; aussi est-on particulièrement déçu de constater que jusqu'à ce jour on est une fois de plus resté dans le domaine des intentions.

Si aucun plan réel d'économies n'est mis en vigueur dans les mois qui vont suivre, on peut s'attendre à ce que l'actuel équilibre des finances publiques soit rapidement remis en cause.

En effet, inéluctablement, certains postes du Budget général — par exemple les charges de la dette — croissent d'une année sur l'autre. La simple reconduction l'année prochaine du budget de 1959 se traduirait automatiquement par un important accroisse-

ment du montant des dépenses. Si, en contrepartie, de sérieuses économies n'ont pas été réalisées d'ici là, on se trouvera devant un nouvel accroissement du déficit budgétaire qui risquerait fort de relancer l'inflation.

*
* *

Sans vouloir faire preuve de pessimisme, on doit donc constater que l'arrêt de l'inflation ne peut être encore considéré comme définitif. Si la récession se poursuit, si une politique d'économies massives n'est pas entreprise sans tarder, la situation actuelle, que, à s'en tenir au plan financier, l'on peut considérer pour le présent comme une brillante réussite, risque cependant de se retourner rapidement.

TITRE III

LA SITUATION ECONOMIQUE

Au cours du second semestre de 1958, l'activité économique a marqué un très net ralentissement par rapport au rythme d'expansion qu'elle avait connu au cours des années précédentes.

Pour enrayer cette évolution, et pour tenter de renverser la tendance, le Gouvernement avait le choix entre deux solutions : ou bien agir au début du circuit économique, en favorisant le développement des investissements qui avaient été à peu près stoppés, ou bien intervenir à la fin de ce circuit en accroissant les possibilités de consommation. Ecartant la seconde, qui lui paraissait dangereuse pour la stabilité des prix, il a délibérément choisi la première (1).

Il a donc pris, à cet effet, diverses mesures qu'il nous faut passer en revue avant d'examiner les statistiques de l'activité économique et de la situation de l'emploi pour apprécier si l'objectif que s'était proposé le Gouvernement a finalement été atteint.

CHAPITRE PREMIER

Les modalités de la relance.

Les mesures prises sont d'ordre budgétaire, fiscal, financier et économique.

I. — *Les mesures budgétaires.*

A. — L'accroissement des crédits d'investissement.

Les crédits d'investissement inscrits dans la loi de finances pour 1959 ont marqué, nominalement, une nette progression par rapport à ceux qui figuraient dans la loi de finances pour 1958 puisqu'ils sont supérieurs de 245 milliards ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

---

(1) Cf. l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 février 1959 : « Il (le Gouvernement) a donc choisi une action en profondeur, par le développement général des investissements ».

Crédits d'investissement.

(Crédits de payement.)

NATURE DES DEPENSES	LOI de finances de 1958.	LOI de finances de 1959.	DIFFERENCE
	(en milliards de francs)		
Dépenses civiles d'équipement	504	618	+ 114
Fonds de développement économique et social	233	335	+ 102 (*a*)
H. L. M.	155	184	+ 29
Totaux	892	1.137	+ 245

(*a*) Il faut toutefois souligner que cette dotation correspond, à concurrence de 50 milliards, à des dépenses que les entreprises nationales effectuaient, les années précédentes, à l'aide de crédits bancaires qui ne leur seront pas consentis cette année.

Bien qu'atténué, pratiquement, par la hausse des prix, l'accroissement de ces dotations budgétaires n'en marquait pas moins nettement la volonté qu'avait le Gouvernement de participer, en développant les investissements financés par des fonds publics, à la relance de l'activité.

Rappelons (1) que l'augmentation des crédits affectés aux dépenses civiles d'équipement vise surtout l'énergie atomique, l'équipement de l'Algérie, les constructions scolaires et la construction navale.

Quant aux dotations du fonds de développement économique et social (2), elles sont essentiellement consacrées au secteur de l'énergie (238 milliards sur 335 milliards) et notamment à Electricité de France (160 milliards), aux Charbonnages (24 milliards) et à Gaz de France (21,5 milliards). Sur le reliquat, le secteur des transports reçoit 31,4 milliards (dont 10 milliards pour la S. N. C. F. et 10 milliards pour Air-France) et celui de l'industrie et du commerce, 35 milliards (dont 20 milliards pour les industries sidérurgiques, mécaniques et chimiques).

B. — **L'accélération du rythme d'utilisation des crédits d'investissement.**

Parallèlement à cet effort budgétaire, le Gouvernement s'est préoccupé d'accélérer, au début d'année, l'utilisation des dotations

(1) Cf. Note d'information du 15 janvier 1959 dont des extraits figurent en annexe au présent rapport.

(2) Cf. quatrième rapport du Conseil de direction du fonds, page 123.

budgétaires par les entreprises nationales. Ainsi le montant des commandes passées par Electricité de France, aux mois de janvier et février 1959, a triplé par rapport à celui de la période correspondante de 1958.

C. — Les lois de programme.

Dans le même esprit, et pour orienter dès maintenant les investissements privés, le Gouvernement a déposé devant le Parlement quatre projets de lois de programme relatives à des travaux qui seront effectués en 1960, 1961 et 1962 dans les secteurs sanitaire, agricole, scolaire et d'équipement général, le premier à venir en discussion devant le Sénat étant le présent projet concernant l'équipement sanitaire et social.

II. — *Les mesures fiscales.*

Parmi les nombreuses mesures fiscales qui ont été prises par le Gouvernement, il en est une qui doit faciliter les investissements de certaines industries de base : c'est l'extension de la taxe à la valeur ajoutée à l'électricité, au gaz et aux produits pétroliers (ord. du 7 janvier 1959, *J. O.* du 9 janvier 1959). Désormais, le secteur énergétique pourra bénéficier de la détaxation des investissements, instituée dans le cadre du régime de la taxe sur la valeur ajoutée, ce qui accroîtra ses possibilités d'action et, en ce qui concerne tout particulièrement les produits pétroliers, pourra inciter les capitaux étrangers à s'investir en France.

On peut signaler également, bien qu'ayant un effet plus indirect et plus lointain, les dispositions relatives à l'encouragement de la recherche scientifique et technique (ord. du 25 septembre 1958, *J. O.* du 26 septembre).

III. — *Les mesures financières.*

A. — L'abaissement du taux de l'escompte et l'assouplissement de la réglementation bancaire.

Plusieurs décisions des organismes bancaires ont tendu à réaliser la réduction du loyer de l'argent qui avait été préconisée par les experts du comité Rueff.

Tout d'abord, le taux de l'escompte de la Banque de France qui avait été porté à 5 % le 12 août 1957, puis ramené à 4,50 % le 16 octobre 1958, a été à nouveau abaissé à deux reprises depuis le début de l'année. Fixé une première fois à 4,25 % le 5 février 1959, il est désormais de 4 % depuis le 23 avril.

Parallèlement, le Conseil National du Crédit, en accord avec l'association professionnelle des Banques, a diminué les taux minima des opérations bancaires applicables à certaines opérations de financement industriel ou commercial.

Enfin, le Conseil national du crédit a également supprimé la limitation des « encours », c'est-à-dire des crédits consentis par les banques, qui avait été instituée le 7 février 1958. Les possibilités d'extension des crédits à court terme restant limitées, pour chaque banque, par le double jeu des planchers de bons du Trésor et des plafonds de réescompte auprès de la Banque de France, la mesure ainsi prise vise essentiellement à rendre possible un certain développement des crédits d'équipement à moyen terme.

B. — La réforme du marché financier.

Pour favoriser l'épargne et stimuler le marché financier de Paris, l'ordonnance n° 59-247 du 4 février 1959 (*J. O.* du 8 février) a prévu diverses mesures dont la plupart étaient réclamées depuis longtemps par de nombreux spécialistes des questions financières.

Sans entrer dans le détail de ce texte, rappelons :

1° Que certaines sociétés doivent désormais publier, un mois au plus après leur assemblée générale, en même temps que leur bilan et leur compte de profits et pertes, l'inventaire de leur portefeuille avec la mention, pour chaque catégorie de valeurs, du nombre de titres. Cette disposition est applicable aux sociétés dont les actions sont cotées et dont le bilan dépasse un milliard de francs, ainsi qu'aux sociétés dont les actions ne sont pas cotées, mais dont le capital social appartient pour 50 % au moins à des sociétés cotées, elles-mêmes astreintes à la publication ;

2° Que les sociétés cotées mais dont le bilan ne dépasse pas un milliard de francs — et qui, par conséquent, ne sont pas soumises à la formalité de publication — doivent adresser dans un délai de quinze jours, à tout actionnaire qui en fait la demande, leur bilan, leur compte de profits et pertes et l'inventaire de leur portefeuille ;

3° Que les ventes de titres cotés faites entre deux sociétés devront, dès la publication d'un décret qui n'est pas encore sorti, passer par l'intermédiaire d'un agent de change ou d'un courtier en valeurs ;

4° Que l'exonération des taxes sur les plus-values est étendue à certains titres vendus par les sociétés lorsque celles-ci remploient le produit de la cession, dans un délai déterminé, soit en matériel, soit en actions de leurs filiales, soit en rentes ou en obligations non convertibles en actions.

C. — **L'encouragement du développement des biens d'équipement** (1).

Il faut signaler enfin, bien que cette mesure ne soit pas encore définitivement adoptée par le Parlement, que le Gouvernement a déposé un projet de loi (2) autorisant le Ministre des Finances à donner la garantie de l'Etat aux emprunts émis par des sociétés ayant pour objet le développement des biens d'équipement dont la liste sera arrêtée par le Gouvernement.

IV — *Les mesures économiques.*

Sur le plan économique, le Gouvernement a déterminé des « zones spéciales de reconversion » (arrêté du 27 mars 1958 — *J. O.* 28 mars) à l'intérieur desquelles les entreprises industrielles qui se développent ou qui se créent peuvent bénéficier, sous certaines conditions et selon une procédure accélérée, d'une prime spéciale d'équipement versée par le Fonds de développement économique et social ainsi que de certains allègements fiscaux notamment en matière de droits de mutation.

*
* *

(1) Précisons qu'un arrêté du 28 mai 1959 (*J. O.* 29 mai) étend à de nouveaux biens d'équipement le bénéfice de la déduction de 10 % prévue par l'article 39 *septies* du Code général des impôts en ce qui concerne la détermination du bénéfice imposable.

(2) Documents parlementaires. Assemblée nationale. N° 70.

Ces diverses mesures sont loin d'avoir une égale importance et certaines d'entre elles n'ont même, en fait, qu'une portée très limitée.

Etant donnée, en effet, la structure de notre économie, le Gouvernement ne pouvait agir, d'une manière directe, que sur les investissements publics qu'il réalise ou contrôle. C'est dans cette optique qu'il a augmenté le volume des crédits d'équipement et qu'il a pris certaines dispositions fiscales.

Par ce coup d'accélérateur, il espère relancer toute la machine économique et créer un climat de reprise, sans lequel il serait vain de compter sur le développement des investissements privés.

*
* *

Chapitre II

La situation actuelle.

Toutes les mesures que nous venons d'analyser ont-elles suffisamment relancé les investissements pour que toute menace de récession interne soit désormais écartée, comme le souhaitait le Gouvernement ? C'est ce qu'il faut maintenant rechercher dans les diverses statistiques relatives à l'activité économique et à la situation de l'emploi.

I. — *L'activité économique.*

Les deux statistiques les plus probantes sont celles de la production industrielle et de la consommation d'électricité.

A. — La production industrielle.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-après, la production industrielle prise dans son ensemble, qui avait marqué un net ralentissement depuis le mois d'août 1958, n'a pas retrouvé, au cours du premier trimestre de l'année 1959, les niveaux qu'elle avait connus pendant la période correspondante de l'année 1958.

Production industrielle (sans bâtiment).

(Base 100 en 1952.)

MOIS	1958		1959	
	Indice.	Par rapport à 1957.	Indice.	Par rapport à 1958.
Janvier	160	+ 10,3 %	156	— 2,5 %
Février	164	+ 10,1 %	161	— 1,8 %
Mars	162	+ 10,2 %	158	— 2,5 %
Avril	166	+ 11,4 %		
Mai	168	+ 7,6 %		
Juin	163	+ 6,5 %		
Juillet	148	+ 9,6 %		
Août	103	+ 2 %		
Septembre	150	+ 0,7 %		
Octobre	157	+ 4 %		
Novembre	163	+ 1,9 %		
Décembre	159	— 3,6 %		

Ainsi le rythme d'expansion de 10 p. 100 en moyenne d'une année sur l'autre qui avait été enregistré durant plusieurs années a fait place, au cours des trois premiers mois de 1959, à un recul de l'ordre de 2 p. 100 en moyenne.

Certes, dans quelques secteurs privilégiés, l'activité demeure encore supérieure à ce qu'elle a été au début de l'année 1958. Tel est le cas notamment de la plupart des branches des industries chimiques (notamment la production de l'acide sulfurique qui était de 163 milliers de tonnes en mars 1959 contre 156,9 en mars 1958) et de la production des voitures automobiles particulières (93.880 véhicules en mars 1959 contre 79.170 en mars 1958).

Mais, en dehors de ces exceptions, le mouvement de recul est généralisé et seule son ampleur varie d'un secteur à l'autre. Si l'on observe, par exemple, la production d'acier brut — qui constitue l'un des meilleurs indices de l'activité — on constate, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après, que les résultats de mars 1959, s'ils

marquent une amélioration relative sur ceux de janvier 1959, demeurent néanmoins en baisse de 4,1 p. 100 par rapport à ceux de mars 1958.

Production d'acier brut.

MOIS	1958	1959	DIFFERENCES
	(En milliers de tonnes.)		
Janvier	1.313	1.215	— 7,5 %
Février	1.180	1.142	— 3,2 %
Mars	1.339	1.284	— 4,1 %

*
* *

B. — **La consommation d'électricité.**

Les renseignements donnés par l'indice de la production industrielle sont confirmés par les statistiques relatives à la consommation d'électricité. Alors que la règle traditionnelle du doublement en dix ans impose une augmentation de 7 % environ d'une année sur l'autre, la consommation des mois de janvier et de février 1959 ne s'est accrue que d'un peu plus de 5 % par rapport aux mois correspondants de 1958 (respectivement + 5,8 % et 5,4 %). En mars, elle a même été en légère régression (— 0,2 %) ; mais on ne saurait tirer de conclusions définitives de ce résultat, car l'accroissement en mars 1958 par rapport à mars 1957 avait été particulièrement important (plus de 11 %).

Quoi qu'il en soit, il ressort de ces données que la consommation d'électricité demeure nettement en-dessous de ce qu'elle devrait être dans une période normale d'activité.

*
* *

II. — *La situation de l'emploi.*

Les résultats de la dernière enquête trimestrielle du Ministère du Travail relative aux trois premiers mois de 1959 ne sont pas encore connus. Il faut donc, pour essayer d'apprécier la situation de l'emploi, se limiter à des données statistiques fragmentaires qui sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Emploi de la main-d'œuvre.

MOIS	OFFRES D'EMPLOI non satisfaites.		DEMANDES D'EMPLOI non satisfaites.		CHOMEURS secourus.	
	1958	1959	1958	1959	1958	1959
	(en milliers)					
Janvier	31,1	8,8	80,7	168,8	19,6	36,9
Février	35	13,1	101,1	179	20,5	44,2
Mars	37,1	17,5	96	161,3	20,5	44,8
Avril	36,4	(a) 19,6	91,8	(a) 150,5	19,5	(a) 42,6
Mai	36		84,4		18,2	
Juin	35,7		77,4		16,7	
Juillet	28,9		73.5		15,4	
Août	25,1		76,7		15,6	
Septembre	28,4		85,6		15,9	
Octobre	20,2		102		17,6	
Novembre	13,7		117,8		21,9	
Décembre	11,4		133,7		28	

(a) Chiffres provisoires.

Il ressort de ce tableau qu'*à la fin du premier trimestre* 1959 :

1° Le nombre des demandes d'emploi non satisfaites s'était accru de 68 % par rapport à la situation à la fin du mois de mars 1958 ;

2° Le nombre des chômeurs secourus avait plus que doublé par rapport à la même date ;

3° Le nombre des offres d'emploi non sastisfaites, bien qu'en augmentation relativement sensible depuis le début de l'année, n'atteignait pas encore la moitié de celui qu'on relevait à la fin du mois de mars 1958.

Toutefois, selon les chiffres provisoires du mois d'avril, il semble qu'une amélioration ait été enregistrée au cours du quatrième mois, puisque le nombre des offres d'emploi non satisfaites a augmenté alors que celui des demandes d'emploi non satisfaites et des chômeurs secourus a continué de baisser.

*
* *

Ainsi, malgré toutes les mesures prises par le Gouvernement, l'activité économique, au cours *des trois premiers mois de* 1959, n'avait pas encore repris un rythme satisfaisant puisque, dans la plupart des secteurs, elle était en régression par rapport à ce qu'elle était au cours de la période correspondante de 1958.

Sans doute cette situation peut-elle s'expliquer, dans une certaine mesure, par le fait qu'il y a obligatoirement un décalage entre une décision, sa mise en application et ses effets. Dans le cas présent, le décalage est d'autant plus grand que l'action gouvernementale a porté non sur la consommation — où elle aurait pu provoquer rapidement une augmentation de la demande — mais sur les investissements dont le développement — s'il est plus profitable à terme — retentit cependant moins rapidement sur l'économie générale. Il ne faut donc pas être trop surpris de ne pas encore voir se refléter dans les statistiques toutes les conséquences heureuses que le plan gouvernemental est susceptible d'avoir. Au surplus, les statistiques dont nous disposons, et dont certaines n'ont encore qu'un caractère provisoire, ne concernent, en général, que les trois premiers mois et ne nous donnent aucune indication sur la tendance des dernières semaines.

Il n'en reste pas moins que la conjoncture actuelle, même lorsqu'on a tenu compte de ces facteurs, est surtout celle d'une période de transition.

Notre économie a été profondément ébranlée. Certes, on ne peut pas parler de crise, car le recul constaté, pour peu satisfaisant qu'il soit, ne revêt cependant pas une ampleur dangereuse ; mais on ne peut non plus déceler dans les données statistiques qui sont en notre possession — malgré certaines tendances plus satisfaisantes — les indices d'une reprise rapide et prochaine de l'expansion. Notre économie est, en quelque sorte, en convalescence ; les remèdes qui lui ont été administrés n'ont sans doute pas encore produit tous leurs effets et il faut souhaiter qu'ils parviennent à la guérir ; mais pour le moment, elle demeure fragile et à la merci de rechutes qui pourraient être mortelles pour elle.

CONCLUSIONS

Au terme de cette rapide revue de l'économie et des finances françaises, cinq mois après la mise en œuvre d'un nouveau plan de redressement, il n'est pas possible, nous l'avons dit, de porter un jugement catégorique. Tout au plus pouvons-nous « faire le point ».

Remarquons tout d'abord que l'expérience se déroule dans un climat politique nouveau. Le Gouvernement a pour lui une autorité et des perspectives de durée que lui auraient enviées les auteurs des plans précédents qui, bien souvent, renfermaient d'excellentes dispositions.

*
* *

Des trois objectifs qu'il s'était assignés — écarter l'insolvabilité extérieure, la récession interne et l'inflation interne — deux paraissent atteints pour le moment :

1° *Sur le plan externe :*

— *Les déficits commerciaux* ont été réduits graduellement de 29 milliards de francs en janvier à 8 milliards en avril, et la couverture des importations par les exportations s'est élevée, au cours de la même période, de 80 p. 100 à 95 p. 100. Toutefois, si la dévaluation a donné un net coup de fouet à nos ventes, le ralentissement de l'activité, en réduisant nos achats à l'étranger, explique, pour partie, l'amélioration constatée dans ce domaine ;

— La dévaluation, jointe à la convertibilité accordée aux non-résidents, explique également de *fortes rentrées de devises :* un milliard de dollars, duquel il faut déduire les remboursements effectués à l'U. E. P. et aux banques françaises. Le fonds de stabilisation disposerait actuellement d'au moins 500 millions de dollars qui doivent permettre de faire face aux suppléments d'importations qu'exigera la reprise de l'expansion. Par contre, il est à craindre que certains des capitaux rentrés ne soient par trop flottants et disparaissent à la moindre alerte ;

2° *Sur le plan interne :*

— *la hausse des prix* n'a encore atteint que 3,5 p. 100 environ alors qu'une marge de sécurité de 6 à 7 p. 100 avait été prévue, et

au cours des trois derniers mois les indices des prix de détail n'ont pratiquement pas varié tandis que celui des prix de gros a même fléchi de plus d'un point.

La réforme monétaire ne s'est pas accompagnée, comme les précédentes, d'un emballement des prix pour diverses raisons :

— *les unes résultent de l'action gouvernementale :* le Gouvernement a limité rigoureusement le déficit budgétaire en taillant dans certaines subventions et en accroissant les prélèvements fiscaux ; il a supprimé les indexations ; il a limité les hausses de salaires du secteur public ; et par-dessus tout, il a su jouer de la confiance et même de la menace (libération des échanges) auprès des vendeurs ;

— *les autres sont imputables à la récession :* la demande s'est trouvée comprimée non seulement par les hausses de prix ou les nouvelles ponctions fiscales, mais encore par la chute des revenus individuels du fait du ralentissement de l'activité : les heures supplémentaires, les mieux payées, ont peu à peu disparu dans un assez grand nombre de secteurs ; il en est même où la durée moyenne hebdomadaire du travail se situe autour de trente heures.

*
* *

Donc pour ces deux objectifs, les résultats apparaissent satisfaisants, quoiqu'il subsiste certains risques en ce qui concerne leur consolidation.

Il convient cependant d'ajouter que ce n'est pas toute la population française qui a supporté le poids des mesures prises pour atteindre ce double objectif. Ce sont essentiellement, d'une part les salariés ne jouissant pas — comme les diverses catégories de travailleurs de l'Etat en particulier — d'un statut assurant la stabilité de l'emploi et la garantie des rémunérations et, d'autre part les populations rurales, en raison d'une baisse des prix agricoles d'un point et demi depuis le début de l'année, c'est-à-dire au cours d'une période où les variations saisonnières combinant leur effet avec le processus général d'ajustement des prix sur un palier plus élevé auraient pu justifier au contraire une légère augmentation de ces derniers.

Cela explique sans doute un certain malaise agricole, auquel il faudra s'efforcer de remédier.

*
* *

Quant au troisième objectif, la reprise de l'expansion économique, c'est lui qui pose actuellement les problèmes les plus préoccupants.

L'expansion s'est trouvée stoppée au cours du second semestre de 1958, par suite de l'arrêt de l'effort d'investissement, des ponctions fiscales et des dévaluations répétées, du climat d'incertitude dans lequel se sont écoulés les derniers mois de la IVe République. Il faut bien reconnaître que les mesures prises à la fin de l'année dernière pour s'efforcer de parer aux dangers immédiats qui menaçaient gravement la stabilité du franc sur le plan intérieur et sur les places étrangères, ont peut-être assaini le climat, rendu confiance dans notre monnaie, mais ont par contre contribué à accuser un peu plus le processus de récession économique au cours du premier trimestre.

Le chômage total est demeuré encore insignifiant, par rapport à certains pays étrangers. Mais il serait certainement plus accusé, si nous n'avions pas quelque 400.000 « chômeurs économiques », utilisés à défendre outre-mer l'intégrité nationale.

Le chômage partiel et le sous-emploi en tout cas se sont généralisés dans nombre d'activités amputant de nombreux foyers d'une part de leurs ressources normales, et si cette situation devait se prolonger, elle ne manquerait pas d'altérer profondément le climat social et de faire surgir bien des difficultés.

*
* *

Il est juste de dire qu'à la fin de ce mois de mai, on a l'impression que le phénomène récessif semble s'être amorti, que des indices favorables à une certaine reprise semblent se manifester dans quelques secteurs de l'économie et que, sans doute, un certain nombre de décisions gouvernementales corrigeant certaines faiblesses du plan initial, notamment en matière d'équipement, commenceraient à porter leurs fruits.

Mais une véritable reprise économique — un retour, d'une manière saine cette fois, à l'activité — dont nous avons pu apprécier les avantages lorsque, entretenue par l'inflation, elle reposait sans que nous nous en doutions sur la consommation ou l'hypothèque de notre capital — cela va nécessiter encore de grands efforts, qui restent tout entiers à faire.

Cela nécessitera des investissements massifs de l'Etat, allant bien au-delà de la reprise timide, après l'arrêt total de 1958, dont témoigne le budget de 1959, ainsi que les quatre lois de programme — déclarations d'intention pour les années à venir — relatives à l'équipement économique, sanitaire, scolaire et agricole du Pays, dont le Parlement aborde la discussion.

Cela nécessitera un gros effort également de la part des entreprises privées dont relèvent presque toutes les industries de transformation et de réalisation des produits finis.

Mais tout cela suppose — en attendant une déthésaurisation, qui ne se produira que lorqu'on aura ranimé l'élan collectif de confiance qui s'est quelque peu amorti depuis le début de l'année — que les diverses activités de l'Etat ne continuent pas à prélever soit par l'impôt, soit par l'emprunt, près de la moitié du produit de l'activité générale de la Nation, c'est-à-dire pour 1959 quelque 11.000 milliards sur un produit national qui n'atteindra peut-être pas le chiffre de 25.000 milliards.

La conséquence coule de source : d'une part, réduire au maximum par des réformes appropriées les frais généraux et les dépenses improductives de l'Etat dans l'acception la plus large du terme pour lui permettre de dégager et d'affecter pour l'équipement collectif de la Nation des crédits plus importants sans surcharger le pays et, s'il se peut, même en allégeant la fiscalité ; d'autre part, effectuer une réforme fiscale, qui, par une large détaxation des investissements favorise l'équipement des industries productrices de biens de consommation ou d'échange, qui, par la simplification des règles de perception et d'assiette de l'impôt, réduise le poids des frais généraux stériles imposés aux entreprises par notre système actuel, et qui, enfin, renonçant à cette politique de malthusianisme économique consistant à poursuivre le profit par des taxations abusives, rende aux chefs d'entreprise le désir de développer au maximum leur activité.

Tout cela est parfaitement possible dans le cadre et comme conséquence des travaux — s'ils sont bien conduits et si l'on veut en tirer parti — des deux commissions d'économie et de réforme fiscale, constituées par le Gouvernement car des mesures appropriées peuvent, sans nul doute, permettre d'économiser progressivement quelque 4 ou 5 % représentant 500 milliards annuels sur les 11.000 dont nous venons de parler.

Si l'on arrivait à disposer de cette somme annuelle, d'un franc stabilisé, d'apports de capitaux qui continueraient à affluer, d'une déthésaurisation qui alors se manifesterait, les problèmes les plus aigus — même ceux que va poser pour nous le développement du marché commun — trouveraient une solution.

La voie est tracée. On peut réussir. Il suffit de s'y engager.

DEUXIEME PARTIE

LES LOIS DE PROGRAMME DANS LES PERSPECTIVES DU TROISIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Le Gouvernement vient de soumettre au Parlement quatre projets de lois de programme relatives respectivement :

— à l'équipement économique général ;

— à l'équipement agricole ;

— à l'équipement sanitaire et social ;

— à l'équipement scolaire et universitaire.

Avant d'entreprendre l'examen de ces textes — dont le premier qui vient en discussion est celui concernant l'équipement sanitaire et social — votre Commission des Finances a estimé nécessaire de demander à M. le Secrétaire d'Etat aux Finances et à M. le Commissaire Général au Plan de lui préciser l'objet de ces projets et leur place dans le cadre du troisième plan de modernisation et d'équipement.

C'est aux renseignements donnés par MM. Giscard d'Estaing et Pierre Massé ainsi qu'aux observations de la Commission des Finances que sera consacrée cette deuxième partie qui, pour la clarté de l'exposé, sera divisée en quatre chapitres traitant successivement :

— des objectifs du troisième plan ;

— des caractéristiques générales des lois de programme ;

— du raccordement des projets gouvernementaux avec le troisième plan ;

— des observations de la Commission des Finances

Chapitre premier

Les objectifs du troisième plan de modernisation et d'équipement.

Le troisième plan de modernisation et d'équipement, qui concerne la période de quatre ans s'étalant de 1958 à 1961, n'a été approuvé que tout récemment par le décret n° 59-443 du 19 mars 1959 (*J. O.* 22 mars).

Votre Commission des finances a tout d'abord souligné que ce troisième plan n'a pas été soumis au Parlement.

Sans ouvrir un débat constitutionnel sur ce point, il est cependant nécessaire de rappeler que l'article 34 de la Constitution, qui délimite le champ d'application de la loi, ne vise que les « lois de programme » qui « déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ». Il diffère assez sensiblement, à cet égard, du contre-projet (art. 31) établi par le comité consultatif constitutionnel qui précisait que « le plan économique national est approuvé par le Parlement ».

C'est en s'appuyant sur ces dispositions que le Gouvernement a pu approuver le troisième plan par décret.

Mais par ailleurs l'article 1er de la loi organique du 2 janvier 1959 — qui est également un texte gouvernemental puisqu'il s'agit d'une ordonnance, — précise que les lois de programme tendent à l'application de « plans approuvés par le Parlement ».

On voit mal dès lors comment peuvent se concilier les dispositions de l'article 34 de la Constitution — telles qu'elles ont été interprétées par le Gouvernement — et celles de l'article 1er de la loi organique du 2 janvier 1959.

Au cours de son audition, M. le Secrétaire d'Etat aux Finances a d'ailleurs souligné que la procédure qui avait été suivie avait été imposée par les circonstances et, confirmant ce qu'il a déjà déclaré devant l'Assemblée nationale, a précisé que le Gouvernement entendait soumettre le quatrième plan, dont les travaux préparatoires sont en cours, à l'approbation du Parlement.

Votre Commission des finances a pris acte de cette intention et espère que, le moment venu, elle se traduira dans les faits.

*
* *

Ce troisième plan, ainsi qu'il ressort du document annexé au décret du 19 mars 1959, répond à un double impératif :

— obtenir en 1961, moyennant un développement important de nos exportations et une limitation de nos importations, un excédent de 150 milliards de francs de la balance des paiements de la zone franc avec l'étranger en vue d'assurer le remboursement de notre dette extérieure et la reconstitution de nos réserves en devises ;

— préparer l'avenir de la jeunesse en réalisant des investissements considérables pour créer des écoles, des emplois et des logements.

Pour satisfaire à cet impératif, le plan se propose, comme *objectif général* un accroissement de 27 %, par rapport à 1956, de la production intérieure brute obtenue par un accroissement de 20 % de la production agricole et de 30 à 35 % de la production industrielle. En définitive, cet objectif correspond à un rythme annuel d'accroissement de la production de 4,9 % par an pendant quatre ans. Au terme de la même période, le niveau de vie individuel devrait, selon les prévisions du plan, s'être accru de 20 % par rapport à 1956.

Pour parvenir à de tels résultats, le plan définit les *objectifs particuliers* propres à chaque secteur, objectifs que le commissaire général au plan a rapidement résumés à l'intention de votre Commission des Finances.

1° *Agriculture.*

— mettre l'agriculture française, à l'heure actuelle légèrement importatrice, en mesure d'exporter pour environ 100 milliards de produits par an.

2° *Energie.*

— porter la production des houillères à 62 millions de tonnes, contre 57 millions de tonnes en 1956 ;

— accélérer la mise en valeur du gisement de Lacq pour aboutir à une production de 4 milliards de mètres cubes de gaz épuré ;

— porter la capacité des raffineries à 43 millions de tonnes (31 millions de tonnes en 1956) ;

— développer l'exploitation de nos ressources pétrolières pour atteindre, pour l'ensemble Métropole et Outre-Mer, 20 millions de tonnes ;

— développer l'équipement hydro-électrique à la cadence de 2,5 milliards de kWh par an.

3° *Sidérurgie.*

— porter la capacité de production de 13,5 millions de tonnes d'acier brut en 1956 à 18 millions.

4° *Aluminium.*

— porter la production de 150.000 tonnes en 1956 à 230.000 tonnes.

5° *Industries chimiques.*

— accroître la production de 45 p. 100 par rapport à 1956 notamment par une augmentation de la production des matières plastiques de 250 p. 100.

6° *Ciment.*

— porter la production de 11,2 millions de tonnes en 1956 à 14,7 millions de tonnes.

7° *Industries de transformation.*

— augmenter la production de l'ensemble de ces industries de 33 p. 100 et leur vente à l'étranger de 70 p. 100 en développant tout particulièrement le secteur des industries mécaniques et électriques.

8° *Communications.*

— mettre l'infrastructure portuaire et celle des aérodromes en mesure de recevoir des navires de plus grand tonnage et des avions quadriréacteurs ;

— augmenter la construction de minéraliers et de pétroliers ;

— faire face à l'augmentation du trafic des télécommunications.

9° *Construction.*

— se rapprocher de l'objectif de 300.000 logements par an.

*
* *

L'équilibre économique du troisième plan peut être résumé dans le tableau ci-après :

	1956	1961	ACCROISSEMENT
	(en milliards de francs 1957)		
I. — *Ressources.*			
Production intérieure	17.180	21.900	27 %
Importations	2.190	2.400	10 %
Total des ressources.....	19.370	24.300	25 %
II. — *Emplois.*			
Consommation des particuliers.....	12.610	15.700	24 %
Consommation nette des administrations.	985	1.100	12 %
Investissements	3.560	4.550	28 %
Exportations	2.005	2.700	35 %
Ajustement :			
Variation des stocks.....	210	250	»
Total des emplois.....	19.370	24.300	25 %

Quant à l'*équilibre financier,* il n'a pas été prévu avec autant de précision. En effet, si les évaluations de dépenses figurent dans le plan, les moyens de financement, en revanche, ne sont pas chiffrés.

Le montant des investissements à réaliser de 1958 à 1961 est récapitulé dans le tableau ci-après :

SECTEURS	1958	1959	1960	1961	TOTAL
	(en milliards de francs septembre 1957)				
Agriculture et pêches (1)	440	455	475	500	1.870
Energie (2)	540	605	640	685	2.470
Mines de fer, sidérurgie et minerais et métaux non ferreux	110	110	105	100	425
Chimie	80	85	100	110	375
Industries de transformation (3)	350	355	375	410	1.490
Commerce	150	160	170	180	660
Transports, communications et tourisme	300	340	405	405	1.450
Construction de logements (4)	850	850	860	860	3.420
Equipement scolaire, universitaire, sanitaire et urbain	215	255	290	325	1.085
Services et divers (5)	460	460	470	485	1.865
Gros entretien	450	460	480	510	1.910
Total	3.945	4.135	4.370	4.570	17.020

(1) Y compris l'équipement rural, le tabac et les industries agricoles et alimentaires.
(2) Non compris les dépenses de recherches de pétrole outre-mer.
(3) Y compris les chantiers navals.
(4) Non compris les achats de terrains et les frais divers.
(5) Y compris les matériaux de construction et les entreprises de bâtiment et de travaux publics.

Telles sont les grandes lignes du troisième plan de modernisation et d'équipement dans le cadre duquel doivent s'insérer les lois de programme déposées par le Gouvernement.

CHAPITRE II

Les caractéristiques générales des lois de programme.

La notion de loi de programme n'est pas nouvelle dans notre droit budgétaire et, pour s'en tenir à un passé tout récent, on peut rappeler qu'au mois de mai 1955, le Gouvernement, présidé à cette époque par notre distingué collègue, M. Edgar Faure, avait, en application d'une délégation de pouvoirs que lui avait consentie

le Parlement et après l'avis des Commissions des finances des Assemblées, publié un certain nombre de « décrets-programmes » intéressant divers secteurs (1). De même, en 1957, sont intervenues deux lois de programme concernant l'une la construction navale (2), l'autre l'énergie atomique (3).

Cette notion a toutefois été confirmée et précisée par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 (*J. O.* 11 janvier) portant loi organique relative aux lois de finances. Par ailleurs, l'intervention de lois de programme a été expressément prévue par le troisième plan de modernisation et d'équipement.

*
* *

Qu'est-ce donc qu'une « loi de programme » ?

Techniquement, selon la loi organique du 2 janvier 1959, c'est un texte qui prévoit les autorisations de programme nécessaires à la réalisation d'un plan préalablement approuvé (4) mais qui ne peut toutefois « permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année » (5).

En d'autres termes, la loi de programme arrête le volume global des moyens de financement qu'exige la mise en œuvre d'un plan, mais laisse aux lois de finances annuelles le soin d'ouvrir les crédits qui, seuls, peuvent permettre d'engager effectivement les travaux.

Pratiquement, il s'agit donc d'une « déclaration d'intention » visant un programme de travaux dont la réalisation doit s'échelonner sur plusieurs années, mais à laquelle on confère un caractère solennel puisqu'on lui donne la forme législative.

Le Gouvernement, en proposant un tel texte, et le Parlement en le votant, s'engagent ainsi à donner la priorité, dans les lois de finances annuelles, aux opérations qu'il vise.

---

(1) Décrets du 20 mai 1955 (*J. O.* 21 mai) relatifs au développement de l'énergie atomique, à l'énergie électrique, aux télécommunications, à la construction navale, à l'équipement agricole, à l'équipement sanitaire et social, à l'équipement scolaire et universitaire, à la recherche scientifique et médicale, à l'équipement des départements et des territoires d'Outre-Mer.

(2) Loi n° 57-779 du 11 juillet 1957 (*J. O.* 13 juillet).

(3) Loi n° 57-820 du 23 juillet 1957 (*J. O.* 24 juillet).

(4) Art. 1er de la loi organique du 2 janvier 1959.

(5) Art. 2 de la même loi.

Une telle disposition constitue en quelque sorte, ainsi que M. Giscard d'Estaing l'a indiqué devant votre Commission des finances, un contrat politique et moral auquel les pouvoirs publics ne sauraient déroger au cours des années ultérieures, sauf circonstances exceptionnelles.

*
* *

En ce qui concerne plus particulièrement les quatre projets qui ont été déposés par le Gouvernement, le Secrétaire d'Etat aux Finances a précisé que les opérations qui y étaient inscrites répondaient, en général, à quatre conditions :

1° Etre nettement individualisées ;

2° Présenter un intérêt pour l'organisation des secteurs industriels correspondants ;

3° Répondre à une nécessité impérieuse ;

4° Ne représenter qu'une fraction des dépenses qui seront consacrées d'ici 1962 à l'équipement du secteur considéré.

Chapitre III

Les lois de programme et le troisième plan de modernisation et d'équipement.

Le raccordement des lois de programme avec le troisième plan de modernisation et d'équipement pose deux questions.

La première est celle de l'application dans le temps.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, le troisième plan doit prendre fin en 1961. Or, à l'exception de celle concernant l'équipement scolaire et universitaire, les lois de programme visent également l'année 1962, constituant ainsi des anticipations sur le quatrième plan qui n'en est « actuellement qu'au stade des études » (1).

Ce chevauchement paraît pour le moins regrettable. Sans doute, le Secrétaire d'Etat aux Finances et le Commissaire général au plan ont-ils souligné que cette solution avait été retenue pour assurer la continuité dans la réalisation des travaux et éviter ainsi une coupure fort dommageable pour les finances publiques et l'économie du pays.

---

(1) Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 55.

Il n'en reste pas moins qu'on en revient ainsi aux errements anciens — qui ont toujours été vivement critiqués par votre Commission des Finances — et selon lesquels un plan se trouve engagé avant même d'avoir été élaboré.

*
* *

La seconde question est celle de l'importance relative des différentes lois de programmes.

Le volume global des programmes qu'elles prévoient s'élève à *1.578 milliards de francs* se répartissant ainsi qu'il suit :

	PROGRAMMES			
	1960	1961	1962	TOTAL
	(en milliards de francs)			
Equipement économique général	448,5	440,5	438,8	1.327,8
Equipement agricole	23,5	25	26	74,5
Equipement sanitaire et social	7,7	7,7	7,6	23
Equipement scolaire et universitaire	75,5	77,9	»	153,4
Total	555,2	551,1	472,4	1.578,7

Il faut tout d'abord souligner que les évaluations figurant dans ce tableau ne sont pas parfaitement homogènes car elles correspondent tantôt à la part de financement prise en charge par l'Etat, tantôt, comme en matière d'énergie électrique par exemple, au montant total des travaux.

En réalité, le volume global des investissements correspondant aux quatre projets de loi de programme est donc supérieur au chiffre indiqué ci-dessus. Il n'en reste pas moins inférieur à celui prévu dans le troisième plan de modernisation et d'équipement.

D'autre part, les lois de programme ne concernent que certains secteurs alors que le Plan a un champ d'application beaucoup plus vaste ; à l'intérieur même de chaque secteur, ne sont visés que certains travaux que le Gouvernement a considérés comme essentiels.

Ces textes ne constituent, pour reprendre une expression du Premier Ministre, que des « *programmes minima faisant ressortir*

un noyau de dépenses garanties ». Chacun de ces programmes devra donc être complété, dans le cadre des lois de finances annuelles, par d'autres opérations dont l'importance sera conditionnée par les possibilités financières et budgétaires du moment.

On ne peut toutefois que s'étonner de l'absence, dans ces projets, de certains investissements que l'on doit cependant considérer comme essentiels.

Ainsi aucune opération n'est prévue en ce qui concerne l'équipement des houillères et la production et le transport du gaz de Lacq et du pétrole du Sahara.

De même il n'est pas question :

— des industries de transformation ;

— des industries mécaniques ;

— des industries d'équipement dont la balance commerciale est cependant déficitaire ;

— de l'industrie chimique et notamment des plastiques, des produits de synthèse, des fibres artificielles, du caoutchouc synthétique.

Concernant les transports rien n'est prévu pour les routes et en particulier les autoroutes.

Pour l'aviation civile, les crédits envisagés ne s'élèvent qu'à quelque trois milliards par an, alors que le volume annuel des travaux représente plus de vingt milliards. Il est vrai qu'ils ne visent que l'aide à la navigation aérienne et la météorologie, à l'exclusion de l'infrastructure pour laquelle également rien n'est prévu. Malgré son titre ambitieux, la loi-programme relative à l'équipement économique général a donc un champ d'action bien limité.

De même, la loi de programme relative à l'équipement agricole ne contient aucune opération d'équipement rural.

Ainsi est-on amené à constater que les lois de programme n'englobent, en définitive, que des fractions très limitées du plan de modernisation et d'équipement, et ce, sans qu'il soit toujours possible de discerner les raisons qui ont motivé le choix des opérations retenues.

Dans le cadre général du troisième plan les lois de programme ne représentent donc qu'assez peu de choses et au surplus ne s'articulent même pas dans le temps avec ce plan.

En présence de cette situation, *M. Louvel*, et votre *Rapporteur général* ont fait part à M. le Secrétaire d'Etat aux finances, lors

de son audition par votre Commission, de la difficulté que l'on éprouvait à trouver un lien logique entre les lois de programme et le troisième plan de modernisation et d'équipement et ont notamment posé la question de l'utilité même des lois de programme. Votre Rapporteur général a fait remarquer à ce propos, d'une part, qu'il s'agit de découpages effectués dans le plan d'une manière assez arbitraire semble-t-il et, d'autre part, que ces lois ne constituent que des déclarations d'intention ; elles ne présentent donc, en définitive, qu'un intérêt réduit pour les industries des secteurs considérés.

M. Giscard d'Estaing, dans sa réponse, a indiqué que les lois de programme présentaient l'intérêt d'assurer une liaison entre le plan d'une part et les lois de finances d'autre part, en désignant un certain nombre d'opérations faisant partie du plan et dont le financement devrait être retenu par priorité lors de l'élaboration de chaque budget annuel.

Quoi qu'il en soit, on ne peut que constater l'absence d'un lien parfaitement logique entre le plan et les quatre projets de loi de programme qui sont à l'heure actuelle soumis au Parlement, ce qui ne manque pas d'être regrettable. Un document fondamental en matière de politique économique, le troisième plan, ayant été approuvé par le Gouvernement, il aurait été nécessaire que tout soit mis en œuvre pour son application et que les lois de programme s'insèrent le plus exactement possible dans ce plan. Le Gouvernement en a décidé autrement.

Chapitre IV

Observations de la Commission des finances.

Au cours de l'audition par votre Commission des finances de M. le Secrétaire d'Etat aux Finances et de M. le Commissaire général au Plan, un certain nombre de nos collègues ont eu l'occasion de faire part des observations qu'appellent, à leur avis, tant la politique générale du Gouvernement en matière d'équipement économique et social que les quatre projets de loi de programme dont le Parlement vient d'être saisi.

Tout d'abord, *M. Armengaud* s'est inquiété de la politique que le Gouvernement entendait suivre pour redresser la balance commerciale. En effet, seuls deux moyens sont possibles :

— soit augmenter les exportations ;

— soit développer certaines productions nationales pour réduire les importations.

Or, l'expansion des exportations ne saurait être indéfinie. A titre d'exemple, il n'est pas sûr que les importantes ventes d'automobiles françaises aux Etats-Unis, que nous enregistrons à l'heure actuelle, puissent se poursuivre au même rythme dans les années à venir, car d'une part nous nous heurterons, de plus en plus, à la concurrence des autres constructeurs européens, d'autre part l'industrie américaine peut, à son tour, se lancer dans la construction de voitures de petites cylindrées. De même, lorsqu'il s'agit d'exportations vers des pays sous-développés, il est généralement nécessaire de consentir à nos acheteurs des crédits à assez long terme ; le Trésor français pourra-t-il toujours assurer aux entreprises exportatrices l'aide financière que nécessite l'octroi de ces crédits ?

Notre collègue pense donc qu'un effort tout particulier doit être fait pour augmenter la production française de biens d'équipement, notamment dans le domaine des machines-outils, des machines pour l'industrie textile, pour l'industrie du pétrole, etc. et souhaiterait connaître les intentions du Gouvernement en la matière, et notamment en ce qui concerne l'institution d'une fiscalité sélective.

Répondant à cette intervention, M. Giscard d'Estaing a fait connaître que le Gouvernement était tout à fait d'accord sur la nécessité de développer les industries de biens d'équipement et que, précisément, était à l'étude la création d'une société destinée à apporter une aide financière aux industries en cause. Par ailleurs, à l'occasion de la réforme fiscale, la question d'une fiscalité sélective en matière d'investissements pourra être étudiée. Mais, dès maintenant, un arrêté en cours de signature (1) étend des avantages fiscaux à de nouvelles catégories de biens d'équipement.

Enfin M. Massé a tenu à indiquer que, s'il y avait évidemment des incertitudes concernant le développement futur de nos expor-

(1) Cet arrêté a été publié au *Journal officiel* du 29 mai 1959.

tations, nous ne partions pas battus dans ce domaine, car nos industries ont fait dans l'ensemble, au cours de ces dernières années, de sérieux progrès en matière de productivité, progrès qui devraient maintenant porter leurs fruits.

La coordination entre les différents modes d'énergie a fait l'objet de nombreuses remarques de la part de nos collègues. En particulier, *MM. Armengaud, Bousch et Chochoy* se sont inquiétés des répercussions que ne manquerait d'avoir la compétition à laquelle on assiste entre produits pétroliers et charbon. Sans doute, les découvertes du Sahara jointes à l'exploitation du gisement de Lacq nous permettent d'espérer disposer dans un proche avenir d'importantes quantités d'hydrocarbures, mais il n'y a encore aucune certitude absolue en la matière. Or, il semble que, dès maintenant, on s'oriente vers une politique de remplacement du charbon par le pétrole qui risque de provoquer une crise grave dans nos bassins houillers, et notamment dans ceux du Nord—Pas-de-Calais et de Lorraine. Ce dernier bassin, notamment, serait particulièrement touché si, comme il en est question, on édifie, à Strasbourg, une raffinerie alimentée depuis Marseille au moyen d'un pipe-line.

M. Bousch a souligné que des investissements très importants ont été effectués ces dernières années par les houillères, notamment en matière de logement du personnel, et craint que ces dépenses ne soient en partie perdues.

M. Chochoy, pour sa part, insiste pour connaître exactement les intentions du Commissariat au Plan dans ce domaine et exprime sa crainte qu'une réduction de 3 % de la production charbonnière française ne soit décidée pour 1960.

M. Kistler indique qu'en tout état de cause, si la raffinerie projetée n'était pas construite à Strasbourg elle le serait de l'autre côté du Rhin, en territoire allemand, et les conséquences seraient les mêmes pour les Houillères de Lorraine.

Répondant à ces diverses interventions, M. Massé a précisé que le Commissariat au Plan étudiait la question de la coordination des différentes sources d'énergie, mais qu'aucune décision n'était encore prise. Il y a, en la matière, un arbitrage à faire entre, d'une part, l'intérêt présenté par l'utilisation du pétrole du Sahara qui sera une source d'énergie bon marché et aurait par conséquent un heureux effet sur nos coûts de production et, d'autre part,

la nécessité de garantir la sécurité de nos approvisionnements en matière énergétique ; le charbon, produit métropolitain, et l'énergie hydraulique, présentent, à ce point de vue, des avantages sur le pétrole qui doit être amené d'Outre-Mer.

Par ailleurs toute substitution des produits pétroliers à la houille entraînera fatalement des répercussions sur l'industrie charbonnière française ; il y a là un problème grave qui n'a pas échappé au Commissariat général au Plan, mais jusqu'à présent on en est encore au stade des études et il serait prématuré de vouloir présenter dès maintenant des conclusions.

Concernant l'abandon de la construction de l'usine marémotrice de la Rance, *MM. Armengaud et Longchambon* ont exprimé les réserves qu'appelait de leur part cette mesure. M. Longchambon regrette notamment que, si un choix devait être fait entre les différents projets d'investissements d'Electricité de France, on n'ait pas sacrifié plutôt la construction de centrales nucléaires, centrales dont le coût est aussi élevé que celui de l'usine de la Rance et dont la production sera infiniment moindre. De l'avis de notre collègue, il est prématuré d'édifier des centrales nucléaires. En effet, les techniques sont, en l'espèce, encore beaucoup trop incertaines et il serait préférable d'attendre les résultats des expériences en cours dans d'autres pays plutôt que de se lancer prématurément dans la construction d'usines qui ne sont à l'heure actuelle absolument pas rentables.

Sur ce point MM. Giscard d'Estaing et Massé, tout en reconnaissant le caractère non rentable, du strict point de vue financier, des centrales nucléaires, ont précisé qu'il s'agit là, non d'une opération industrielle, mais d'une opération de recherche fondamentale qui paraît souhaitable. En effet, en matière nucléaire, l'expérience a montré que tout retard était ensuite très difficile à rattraper. Si nous attendions de connaître les résultats obtenus ailleurs pour nous attaquer à notre tour à ce problème, nous risquerions de ne pas pouvoir combler l'avance prise par nos voisins.

Enfin, tant qu'on ne connaîtra pas avec précision nos possibilités dans le domaine pétrolier, il convient d'être très prudent en ce qui concerne la construction de nouvelles centrales hydrauliques, puisque les centrales thermiques utilisant les hydrocarbures peuvent dans l'avenir se révéler sensiblement plus rentables.

Telles sont les raisons qui ont conduit le Commissariat général au Plan à abandonner le projet de l'usine marémotrice de la Rance.

Dans le domaine des communications et de l'aménagement du territoire *M. Bonnefous* regrette que les travaux routiers ne figurent pas dans la loi de programme relative à l'équipement économique général et souligne le retard pris par la France dans la construction d'autoroutes, retard qui risque en particulier d'avoir des répercussions fâcheuses sur le tourisme. *M. Bousch* appuie cette observation et fait remarquer que dans les zones industrielles en plein développement il serait indispensable que le réseau routier soit adapté au niveau des besoins nouveaux auxquels il a à faire face.

D'autre part M. Bonnefous insiste pour qu'un effort soit fait en faveur de notre réseau de télécommunications et souligne par ailleurs la nécessité de promouvoir une large politique de décentralisation.

En réponse MM. Giscard d'Estaing et Massé indiquent que le quatrième plan d'équipement et de modernisation — à l'heure actuelle en cours de préparation — réservera une place importante aux travaux routiers. D'autre part, du point de vue de l'aménagement du territoire, le Gouvernement s'efforce de provoquer une décentralisation administrative C'est ainsi notamment que l'école des impôts et l'école de la santé publique, actuellement installées à Paris, doivent être transférées en province.

A propos de la loi de programme relative à l'équipement de l'agriculture, *MM. Courrière et Portmann* ont fait part de leur surprise de constater que ce texte était muet en ce qui concerne la viticulture, et ce malgré la crise sérieuse que traverse à l'heure actuelle cette importante branche de notre économie agricole.

M. le Secrétaire d'Etat aux Finances a indiqué qu'il s'agissait là d'une omission matérielle que le Gouvernement entendait réparer, et, qu'au cours de la discussion du texte devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale, il avait accepté un amendement tendant à mentionner expressement la viticulture parmi les secteurs qui bénéficieront des crédits prévus à la loi de programme. Il est dès maintenant dans les projets du Gouvernement de réserver à cet effet une somme de 1.800 millions.

D'autre part *Mlle Rapuzzi et M. Driant* ont regretté que la même loi de programme ne prévoit que des crédits d'études pour l'aménagement hydraulique de la Provence, alors qu'ils pensaient

que les projets étaient pratiquement au point. M. Driant regrette également que les opérations d'adduction d'eau n'aient pas été incluses dans la loi.

M. de Montalembert souhaite, pour sa part, que le Gouvernement s'attache à adapter notre économie agricole aux exigences du marché commun et regrette que la loi de programme n'ait rien prévu concernant l'amélioration des bâtiments agricoles et de l'habitat rural.

M. le Commissaire général au plan a indiqué que les projets d'aménagements hydrauliques de la Provence, opération qui englobe l'irrigation des départements des Bouches-du-Rhône et du Var et l'alimentation en eau de la ville de Marseille, ont dû faire l'objet d'un nouvel examen, ce qui entraîne un retard dans leur réalisation. Toutefois il n'est pas exclu que, bien que non comprise dans la loi de programme, cette opération ne soit finalement lancée avant 1962.

De son côté M. le Secrétaire d'Etat aux Finances a précisé qu'il avait paru préférable de ne pas inclure les travaux d'adduction d'eau dans la loi de programme étant donné les modalités très diverses du financement de ces travaux.

Enfin, à la demande de *M. Roubert,* Président de la Commission, M. Giscard d'Estaing a indiqué les conditions techniques dans lesquelles un emprunt extérieur pourrait participer au financement de la construction. A l'heure actuelle, les dettes extérieures de la France sont constituées principalement par des emprunts à court et moyen terme ; le produit en devises de l'emprunt dont il s'agit permettrait de rembourser ces prêts et par conséquent de consolider notre dette extérieure. Quant à la contre-valeur de l'emprunt, elle serait affectée à la consolidation d'une partie des prêts à moyen terme qui, à l'heure actuelle, sont appelés à financer la construction. Le Secrétaire d'Etat aux Finances à toutefois précisé qu'aucun emprunt de cette nature ne devait être lancé à l'heure actuelle.

CONCLUSIONS

Ce n'est donc pas sans réserves, sur le plan technique, que votre Commission des Finances vous propose, en commençant par le projet relatif à l'équipement sanitaire et social, l'examen des quatre lois de programme déposées par le Gouvernement.

Débordant le cadre du troisième Plan de Modernisation et d'Equipement — qui n'a d'ailleurs pas été soumis au Parlement — anticipant sur le quatrième Plan, qui n'est pas encore élaboré — ne visant que quelques secteurs et, dans ces secteurs, que certaines opérations — ces textes, en effet, ne permettent pas aux Assemblées parlementaires d'avoir une vue d'ensemble sur la politique à long terme que le Gouvernement entend pratiquer dans le domaine économique et financier.

En présentant ces projets à votre Commission, M. le Secrétaire d'Etat aux Finances a souligné que, du point de vue économique, ils avaient l'avantage de stimuler, dès maintenant, les investissements privés et de contribuer ainsi à la reprise de l'économie.

En réalité, leur portée est assez réduite. D'une part, le nombre des secteurs qu'ils concernent est relativement faible ; d'autre part, et surtout, ces lois de programme n'ouvrent aucun crédit permettant d'engager des travaux et ne constituent, pour reprendre l'expression de M. Giscard d'Estaing, qu'un « contrat moral » aux termes duquel Gouvernement et Parlement s'engagent à inscrire, dans les lois de finances ultérieures, les dotations budgétaires afférentes à ces programmes.

Il ne s'agit donc que d'une promesse de crédits, promesse qui sera sans doute tenue, mais qui peut aussi, compte tenu de l'évolution de la situation financière du pays, demeurer vaine.

En fait, ce qu'il faut voir surtout dans ce « contrat moral » dont a parlé le Secrétaire d'Etat aux Finances, c'est la reprise — après une longue interruption — du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement, dialogue qui, en définitive, ne peut qu'être profitable à l'ensemble du pays.

ANNEXE

Commentaires sur la loi de finances pour 1959.

En raison des circonstances, aucun travail parlementaire n'a traité du budget de 1959 et de la réforme monétaire.

Pour combler cette lacune, votre Rapporteur général avait établi, le 15 janvier dernier et en son nom personnel, une note concernant « le budget et le plan économique et financier du Gouvernement ».

Certaines des informations qu'elle contenait peuvent faciliter la compréhension de l'étude qui précède. Aussi a-t-il paru opportun d'en publier de larges extraits sous forme d'annexe.

EXTRAITS DU SOMMAIRE

Pages.

. . . . . .

DEUXIEME PARTIE. — **Le budget et les finances intérieures** 77

CHAPITRE Ier. — *Le budget de 1959 et le secteur des activités administratives de l'Etat* 77

CHAPITRE II. — *Les mesures fiscales* 87

CHAPITRE III. — *Le secteur des activités industrielles de l'Etat* 92

CHAPITRE IV. — *Le secteur des activités sociales de l'Etat* 96

CHAPITRE V. — *Les prix et les salaires* 100

CHAPITRE VI. — *Les investissements* 103

CHAPITRE VII. — *La situation financière de l'ensemble des activités de l'Etat* 107

TROISIEME PARTIE. — **La réforme monétaire et les finances extérieures** 109

CHAPITRE Ier. — *La dévaluation* 109

CHAPITRE II. — *La libération des échanges* 110

CHAPITRE III. — *La convertibilité* 111

. . . . . .

EXTRAITS DE LA NOTE D'INFORMATION DU 15 JANVIER 1959

. . . . . .

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET ET LES FINANCES INTERIEURES

Dans cette deuxième partie, nous étudierons successivement la situation financière des trois secteurs des activités de l'Etat — administratif, industriel et social — avant d'en dégager la synthèse.

*
* *

CHAPITRE Ier

Le budget de 1959 et le secteur des activités administratives de l'Etat.

La loi de finances pour 1959 (1), en dehors des mesures fiscales qu'elle contient et des réformes qu'elle réalise dans divers secteurs, a également modifié les structures budgétaires sur deux points.

Le Gouvernement en effet, pour regrouper toutes les charges pesant sur la Trésorerie, a décidé :

— de supprimer la Caisse autonome d'amortissement (art. 77 de la loi de finances) en restituant au budget général les recettes (produit de la vente des tabacs et allumettes) qui lui étaient affectées et en laissant au Trésor le soin de procéder, comme il le fait actuellement pour les Bons du Trésor, au remboursement de la dette de l'Etat ;

— de réintégrer, dans les charges de trésorerie, les emprunts souscrits par les entreprises nationales auprès des établissements bancaires.

Les dépenses et les recettes du budget général se trouvent ainsi présentées d'une manière différente et, par voie de conséquence, l'excédent de charges sur les ressources — *ce qu'on appelait auparavant « l'impasse »* — a changé de nature.

Le Ministre des Finances a d'ailleurs condamné, dans ses déclarations, le terme « impasse » que le Comité des experts (2), qui était présidé par M. Rueff, propose de remplacer par celui « d'endettement net de l'Etat ».

*
* *

Compte tenu des modifications ainsi apportées à la contexture même du budget, le Gouvernement est parti *a priori* pour établir celui de 1959, d'un postulat analogue

---

(1) Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 (*J. O.* 31 décembre).

(2) Le 30 septembre 1958, le Ministre des Finances avait confié à un Comité d'experts, composé de personnalités du secteur public et du secteur privé et présidé par M. Rueff, le soin de préparer un rapport sur l'ensemble du problème financier français et de présenter des suggestions pour l'utilisation des pouvoirs spéciaux que le référendum du 28 septembre avait attribué au Gouvernement.

à celui qui avait présidé à l'élaboration du budget de 1958, à savoir que le Trésor n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, de couvrir un excédent de charges budgétaires supérieur à 600 milliards de francs (1).

Aussi, lorsqu'il a été mis en présence des demandes des divers ministères ainsi que des conséquences financières de certains impératifs politiques ou militaires, le Gouvernement, pour ramener l'excédent de charges sur les recettes normales au chiffre jugé par lui compatible avec les possibilités du Trésor, a été amené, en suivant très largement les suggestions du Comité des experts :

— d'une part, à *diminuer le montant des dépenses budgétaires*. Pour y parvenir, il a d'ailleurs réalisé *plus de transferts de charges vers des secteurs non budgétaires* (suppression de certaines subventions) *que d'économies réelles* (par exemple, suppression de la retraite du combattant à certaines catégories d'intéressés) ; mais ces mesures ont elles-mêmes provoqué automatiquement des dépenses supplémentaires — un « choc en retour » comme les a appelées le Ministre des Finances au cours de sa conférence de presse. *Au total, pour l'ensemble des dépenses de l'Etat, si les mesures d'allégement se sont élevées à quelque 330 milliards, le « choc en retour » a atteint 162 milliards ; l'allégement net n'est donc que de 170 milliards environ.*

— d'autre part, à *accroître le volume des impôts*. Compte tenu de la non-reconduction d'impôts exceptionnels qui avaient été perçus en 1958 (une centaine de milliards) et de la création d'impôts nouveaux (plus de 300 milliards), la *surcharge fiscale* nette en 1959 *ressort à un peu plus de 200 milliards.*

Dans ces conditions, la loi de finances pour 1959 se présente ainsi qu'il suit :

— Charges globales	6.189 milliards.
— Recettes normales	5.602 —
— Exédent de charges	587 milliards.

Nous examinerons successivement les dépenses et les recettes.

*
* *

Section I. — Les dépenses

Il convient tout d'abord de rappeler que seules sont retenues, dans l'équilibre de la loi de finances, *les charges du budget général* et qu'il existe par ailleurs deux autres catégories de dépenses dont il n'est pas tenu compte dans cet équilibre car elles sont couvertes par des recettes d'égal montant.

Il s'agit :

— des *dépenses sur ressources affectées* (fonds routier, fonds de soutien aux hydro-carbures, divers fonds agricoles, etc.).

— des *budgets annexes* civils (P. T. T., Radio, etc.) ou militaires (essences, poudres).

*
* *

(1) Dans le rapport du Comité des experts, il est, en effet, précisé : « ... dans les conditions présentes, la faculté pour le Trésor d'émettre de vrais emprunts, financés par l'épargne et non par l'inflation de crédit, est sensiblement inférieure à 600 milliards de francs » (p. 13).

I. — *Le budget général.*

La comparaison des dépenses prévues pour l'année 1959, au titre du *budget général,* avec celles de l'année 1958 est retracée dans le tableau ci-après :

NATURE DES DEPENSES	1958		1959	
	Loi de finances.	Fin d'année.	Prévisions.	Différences avec la loi de finances de 1958.
	(en milliards de francs)			
A. — *Charges budgétaires.*				
Dépenses ordinaires civiles	2.817	2.927	3.104	+ 287
Dépenses civiles en capital :				
Dépenses d'équipement	504	532	618	+ 114
Dommages de guerre	165	165	173	+ 8
Dépenses militaires	1.326	1.445	1.576	+ 250
Total	4.812	5.069	5.471	+ 659
B. — *Charges de trésorerie.*				
Fonds de développement économique et social	233	233	335	+ 102
Construction	209 (a)	229	344	+ 135
Comptes spéciaux	41 (a)	»	39	— 2
Total	483	462	718	+ 235
C. — *Total général des charges*	5.295	5.531	6.189	+ 894

(a) Dans la présentation initiale de la loi de finances de 1958, le solde débiteur des comptes spéciaux était évalué à 95 milliards tandis que les crédits prévus en faveur des H. L. M. ne s'élevaient qu'à 155 milliards. Mais, sur la charge globale de 95 milliards afférente aux comptes spéciaux, 54 milliards correspondaient à la consolidation des prêts à la construction. Dans la nouvelle présentation, le Gouvernement a bloqué ces crédits avec ceux des H. L. M.

Ainsi, malgré les transferts et les économies réalisées, les charges globales de l'Etat sont en *augmentation de* 894 *milliards d'une année sur l'autre* si l'on compare, ce qui est normal, les prévisions des deux lois de finances de 1958 et de 1959. Si même on rapproche les prévisions de 1959 des crédits ouverts à la fin de l'année 1958, l'*augmentation* demeure encore importante puisqu'elle atteint 658 *milliards.*

Par *grandes masses budgétaires,* l'augmentation de 894 milliards (soit 16,8 %) se décompose ainsi qu'il suit :

— dépenses civiles ordinaires	+ 287	milliards, soit	+ 10,2 %
— dépenses civiles d'équipement	+ 114	— —	+ 22,6 %
— dommages de guerre	+ 8	— —	+ 4,8 %
— dépenses militaires	+ 250	— —	+ 18,8 %
— fonds de développement économique et social	+ 102	— —	+ 43,8 %
— construction	+ 135	— —	+ 64,6 %
— comptes spéciaux	— 2	— —	— 5 %
Total	894	milliards.	

Recherchons rapidement, par grands secteurs, les principales causes d'augmentation.

*
* *

A. — Les dépenses civiles ordinaires

L'accroissement des dépenses civiles ordinaires est de 287 milliards.

Il aurait été plus important d'une centaine de milliards environ si le Gouvernement n'avait pas adopté les mesures économiques et financières préparées par le comité des experts. Ces mesures, en effet, se sont traduites, dans ce secteur budgétaire :

— d'une part, par un allégement de charges (transfert ou économie) de quelque 200 milliards ;

— d'autre part, par certaines augmentations de dépenses — le « choc en retour » — d'une centaine de milliards.

1° *Les allégements de charges :*

Ainsi que nous l'avons déjà dit, les allégements comprennent essentiellement des transferts de charges et peu d'économies effectives.

a) Les transferts de charges :

Les transferts concernent les dépenses de caractère économique ou social.

En matière économique, ils sont constitués par la suppression ou la réduction de certaines subventions qui, en général, permettaient de maintenir artificiellement certains prix ou tarifs à des niveaux assez bas. Désormais, les produits ou services auxquels s'appliquaient ces subventions seront payés au prix réel. En d'autres termes, la charge correspondante ne sera plus couverte par le contribuable mais sera supportée par le consommateur ou l'usager.

En matière sociale, les transferts visent certaines participations du budget général à des dépenses sociales.

Dans les deux cas, la charge totale pesant sur l'économie n'est pas, en principe, diminuée mais son poids est réparti différemment.

Il est toutefois possible, comme semble l'espérer le Gouvernement, que cette charge ne se répercute pas intégralement en raison tant de la hausse des tarifs qui peut décourager la demande que de la libération des échanges et de l'entrée de la France dans le Marché Commun qui, en entretenant la concurrence, doivent normalement peser sur les prix.

Les principaux transferts sont les suivants :

En matière économique :

	(en milliards de francs)
— suppression de certaines subventions sur les produits alimentaires : pain et semoules (14,5 milliards), lait (11,3 milliards), détaxation de certains produits (14 milliards).....	39,8
— suppression ou réduction de diverses subventions.....	4,3

Nouvelles plantations d'oliviers (mémoire).

Arrachage de pommiers (0,5 milliard).

Certains charbons importés (1,5 milliard).

Amendements calcaires (1,1 milliard).

Aide à la batellerie (1,2 milliard).

	(en milliards de francs)
— suppression ou réduction de subventions intéressant les entreprises nationales	77,5
— S. N. C. F. (47,5 milliards).	
— Houillères (30 milliards).	
En matière sociale :	
— transfert au régime général de sécurité sociale d'une partie des dépenses du Fonds national de Solidarité	60
b) Les économies :	
— suppression de la retraite du combattant à certaines catégories d'ayants droit	7
— suppression du remboursement des charges fiscales et sociales en raison de la dévaluation du franc	10

2° *Les augmentations de dépenses :*

Ainsi que nous l'avons déjà dit, *les augmentations de dépenses correspondent pour une centaine de milliards environ aux conséquences des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de sa politique économique et financière :* majoration des traitements et des retraites, augmentation des cotisations de sécurité sociale, compensation de certaines hausses de prix, etc.

Dans l'ensemble, les principales augmentations concernent :

a) Les dépenses de personnel, les retraites et les charges sociales	+ 178
— personnels en activité : reconduction des mesures intervenues en 1958, majoration de 4 % à compter du 1er février 1959, revalorisation des traitements afférents à certains indices, prise en charge des fonctionnaires français des cadres tunisiens et marocains, création d'emplois à l'Education nationale, etc. (99,4 milliards).	
— retraités : conséquences des mesures intervenues en faveur des agents en activité et ajustement de certains crédits (57 milliards).	
— charges sociales : essentiellement les cotisations de Sécurité sociale et le versement forfaitaire sur les salaires (21,6 milliards, dont 7 à 8 milliards au titre du relèvement du taux de la cotisation de Sécurité sociale à la charge de l'Etat et du plafond des salaires soumis à cotisation).	
b) Les dépenses de matériel, dépenses diverses et subventions de fonctionnement	+ 60
(Dont 13 milliards pour certaines dépenses en Algérie : harkas, centres d'hébergement, centres de triage et de transit, etc.)	
c) Les pensions des anciens combattants	+ 26
d) La compensation de certaines hausses de prix	+ 26,6
— S. N. C. F. (24 milliards), compagnies maritimes (0,8 milliard), compagnies aériennes (1,8 milliard).	

(en milliards de francs)

e) Les subventions aux collectivités locales..... + 9,8

— Ville de Paris et Département de la Seine (7,7 milliards), ensemble des collectivités (2,1 milliards).

f) Les dépenses d'assistance..... + 6,2

g) Les dégrèvements fiscaux..... + 7,3

h) Les garanties diverses accordées par l'Etat en matière de prêts et de bonifications d'intérêts..... + 27,8

i) Les garanties de prix en matière d'exportation..... + 19

j) Certaines dépenses sociales (relèvement du montant de l'allocation servie par le Fonds national de solidarité, subvention au régime de retraites des mineurs, etc.)..... + 13

*
* *

B. — Les dépenses civiles d'équipement

Les *crédits de paiement* afférents aux dépenses civiles d'équipement accusent une *augmentation de* 114 *milliards, passant de* 504 *à* 618 *milliards.*

Cette augmentation est due principalement :

— au développement de l'énergie atomique (notamment réalisation du deuxième plan et construction d'une usine de séparation isotopique)..... + 32

— au développement de l'équipement de l'Algérie..... + 38

— aux besoins de l'Education Nationale..... + 40

— à l'aide à la construction navale..... + 7,8

Le même effort se reflète dans les *autorisations de programme,* qui passent de 525,6 milliards en 1958 à 591,8 milliards en 1959, accusant ainsi une *augmentation de* 66,2 *milliards.*

Il ne faut toutefois pas se dissimuler que cet accroissement nominal des dotations budgétaires sera absorbé en partie par les hausses de prix qui sont déjà intervenues depuis un an et par celles qui vont se produire après les décisions prises par le Gouvernement en matière budgétaire et monétaire.

C. — Les dépenses de dommages de guerre

Elles ne sont *en augmentation que de* 8 *milliards, passant* de 165 milliards à 173 milliards, et cette augmentation se répartit ainsi qu'il suit :

— indemnités aux sinistrés..... + 7,5 milliards

— S. N. C. F..... + 1 —

— marine marchande..... — 0,5 —

*
* *

D. — Les dépenses militaires

Elles *sont en augmentation de* 250 *milliards, passant de* 1.326 *à* 1.576 *milliards.*

Il faut souligner que le plafond des dépenses militaires pour 1959 a été fixé compte tenu du montant qu'elles avaient atteint à la fin de l'année 1958 et qui était lui-même en accroissement de 119 milliards par rapport aux prévisions de la loi de finances. *L'augmentation effective n'est donc, en réalité, que de* 131 *milliards* et correspond d'ailleurs, pour 25 milliards environ, au relèvement des soldes (traduction en année pleine des mesures intervenues en 1958 et majoration de 4. p 100 à compter du 1er février 1959).

*
* *

E. — Fonds de développement économique et social

En 1959, les dotations du fonds de développement économique et social *apparaissent en augmentation de* 102 *milliards* : 335 milliards contre 233 milliards en 1958.

Les dotations du fonds ont été assez sensiblement modifiées par les décisions gouvernementales en matière économique.

Tout d'abord, les hausses de tarifs des entreprises nationales ont conduit à diminuer les charges du fonds de 45 milliards ; mais cet allégement a été annulé, à concurrence de 30 milliards, par une dotation supplémentaire destinée à compenser la réduction des moyens d'autofinancement des entreprises nationales entraînée par la hausse des prix et des salaires. En définitive, *l'économie nette pour le F. D E. S. ne s'élève qu'à* 15 *milliards.*

En second lieu, une dotation de 50 *milliards* correspond à la mise à la charge du Trésor des emprunts à moyen terme souscrits par les entreprises nationales auprès des établissements bancaires et qui n'étaient pas pris en compte, l'an dernier, dans le calcul de l'impasse. *Il s'agit donc là d'une opération qui n'accroît pas le volume global des investissements.*

Le reliquat est, d'après les déclarations du Ministre des Finances au cours de sa conférence de presse, essentiellement destiné à la couverture des dépenses d'investissement des entreprises nationales du secteur énergétique.

*
* *

F. — Construction

Les dotations afférentes à la construction apparaissent également *en augmentation de* 135 *milliards* ; 344 milliards contre 209 milliards.

Cette augmentation résulte :

— *pour* 29 *milliards,* de l'accroissement des dotations affectées aux H. L. M. ;

— *pour* 106 *milliards,* de la consolidation des prêts spéciaux à la construction qui ont été financés par la Banque de France. Cette augmentation n'est que la conséquence de l'accroissement du volume des prêts au cours des années passées.

*
* *

G. — Comptes spéciaux

Le solde débiteur des comptes spéciaux, en 1959, serait inférieur de 2 milliards aux prévisions qui avaient été faites dans la loi de finances de l'an dernier.

*
* *

II. — *Les dépenses sur ressources affectées.*

Dans la *loi de finances de* 1958, les dépenses sur ressources affectées s'élevaient à 125 *milliards* ; dans la loi de finances de 1959, elles ne sont plus que de 116 *milliards.*

La comparaison entre les deux années s'établit ainsi qu'il suit :

NATURE DES FONDS	1958	1959	DIFFERENCES
	(En milliards de francs.)		
Marché de la viande	3,4	5,6	+ 2,2
Viticulture	11,1	»	— 11,1
Produits laitiers	3,7	12,1	+ 8,4
Prophylaxie des maladies des animaux	5,5	5,2	— 0,3
Baisse du matériel agricole	23	15	— 8
Assurance vieillesse agricole	19	21,9	+ 2,9
Fonds national de progrès agricole	0,8	1	+ 0,2
Théâtres privés de Paris	0,03	0,03	»
Encouragement à la production textile	5	5	»
Soutien des hydrocarbures	26,2	21,9	— 4,3
Fonds routier	27,2	28,4	+ 1,2
Totaux	124,93	116,13	— 8,8

Cinq faits méritent d'être signalés :

— *le fonds d'assainissement de la viticulture* est supprimé et les ressources dont il disposait sont reversées au budget général (art. 124 de la loi de finances) ;

— *le fonds d'assainissement des produits laitiers,* dont les ressources avaient été limitées dans la loi de finances de 1958, doit être alimenté, pour partie, en 1959, par une cotisation de résorption à la charge des exploitants (le taux et les modalités de recouvrement n'ont pas encore été établis) ;

— le fonds assurant la *baisse du matériel agricole* subit une réduction de ses recettes car la ristourne est ramenée de 15 p. 100 à 10 p. 100 ; les recettes devenues disponibles sont reversées au budget général (art. 3 de la loi de finances) ;

— *le fonds routier est amputé,* comme l'an dernier, d'une partie de ses moyens normaux. Les autorisations de programme (10,8 milliards) et les crédits de payement, plafonnés à 28,4 milliards (art. 132 de la loi de finances), sont uniquement affectés à la tranche nationale, à l'exclusion des autres tranches. Comme l'an dernier, les ressources excédant ce plafond seront attribuées au budget général.

— *le fonds de soutien aux hydrocarbures* voit également ses ressources plafonnées à 21.750 millions, les recettes dépassant cette limite étant, elles aussi, versées au budget général (art. 132 de la loi de finances).

III. — *Les budgets annexes.*

Les budgets annexes militaires (essences et poudres) sont en augmentation de 13,8 milliards, passant de 68,6 milliards à 82,4 milliards.

Quant aux *budgets annexes civils,* il sont en augmentation de 64,2 milliards, passant de 578,2 milliards à 642,4 milliards.

L'augmentation la plus importante concerne le *budget annexe des P. T. T.* qui passe de 343,1 milliards à 386,3 milliards, soit un accroissement de 43,2 milliards.

Rappelons à ce sujet que *la majoration des tarifs postaux* doit procurer au budget des P. T. T. une *recette supplémentaire* de 55 milliards.

SECTION II. — LES RECETTES

Les *recettes* prévues par la loi de finances pour 1959 s'élèvent à 5.602 *milliards* se répartissant comme suit :

— recettes fiscales	4.950 milliards.
— recettes non fiscales	652 —

I. — *Recettes fiscales.*

Dans la loi de finances de 1958, les recettes fiscales avaient été évaluées à 4.224 milliards. A la fin de l'année 1958, compte tenu de l'évolution de la conjoncture et des impôts nouveaux qui avaient été créés au mois de juin dernier, leur produit devait atteindre 4.447 *milliards.*

Les évaluations pour 1959 représentent donc une *augmentation de* 503 *milliards.*

Elle résulte de deux phénomènes en sens contraire : d'une part, les plus-values sur les recettes existantes et le produit des recettes nouvelles, d'autre part, la disparition de certaines recettes ou plus-values exceptionnelles.

A. — LES CAUSES D'ACCROISSEMENT

1° Tout d'abord, les perspectives économiques pour 1959 (et notamment une certaine hausse de prix) font espérer *des plus-values fiscales de l'ordre de* 271 *milliards ;*

2° Les impôts nouveaux institués par la loi de finances s'élèvent à quelque 315 *milliards* (voir chapitre II) ;

3° Les prélèvements opérés sur certains fonds spécialisés du Titre VIII du budget (suppression du fonds de la viticulture, amputation du fonds routier, réduction de la ristourne sur le matériel agricole), doivent procurer au budget des ressources complémentaires de *l'ordre de* 50 *milliards ;*

4° Certaines recettes affectées auparavant au fonds de surcompensation des prestations familiales (1) et au budget annexe des prestations familiales agricoles (2) doivent désormais être versées au budget général. Leur produit peut être évalué à 13 *milliards.*

B. — LES CAUSES DE DIMINUTION

1° *La non-reconduction des impôts exceptionnels* (prélèvement temporaire sur les suppléments de bénéfices, taxe exceptionnelle de 2 % sur les bénéfices des sociétés,

(1) Prélèvement sur la taxe de consommation intérieure sur les produits pétroliers (art. 16 de la loi de finances).

(2) Une fraction du prélèvement opéré sur le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (art. 18 de la loi de finances).

taxe de 2 % sur les réserves des sociétés, taxe civique) doit entraîner une diminution de recettes de *86 milliards environ* (1) ;

2° Deux catégories de *plus-values exceptionnelles* réalisées en 1958 (dues les unes au retard dans l'émission des rôles des contributions directes et les autres à la majoration de l'impôt sur les sociétés) ne se retrouveront plus en 1959 et conduiront à une perte de recettes de *60 milliards environ*.

*
* *

En définitive, les variations dans les recettes se récapitulent ainsi qu'il suit :

a) *En augmentation :*

— plus-values	271 milliards.
— impôts nouveaux	315 —
— prélèvement sur certains fonds particuliers	50 —
— versement au budget de certaines recettes affectées	13 —
Total	649 milliards.

b) *En diminution :*

— non-reconduction d'impôts exceptionnels	86 milliards.
— non-reconduction de plus-values exceptionnelles	60 —
Total	146 milliards.

c) *Différence*	503 milliards.

II. — *Recettes non fiscales.*

En 1958, les recettes non fiscales ont été évaluées à 472 milliards au début de l'année et à *484 milliards à la fin de l'année*.

Pour 1959, elles devraient atteindre *652 milliards*, soit *une augmentation de 168 milliards*.

Cette augmentation résulte essentiellement de la réintégration, dans les recettes du budget général, des recettes précédemment affectées à la Caisse autonome d'amortissement, désormais supprimée, c'est-à-dire la majeure partie du produit de la vente des tabacs et des allumettes (160 milliards environ).

*
* *

Section III. — La charge de la trésorerie

Ainsi qu'il a déjà été indiqué au début de ce chapitre, *l'excédent des dépenses* du budget général sur les ressources normales s'établit à 587 *milliards* :

— Charges globales	6.189 milliards.
— Recettes normales	5.602 —
Excédent de charges	587 milliards.

(1) Il ne s'agit là que des impôts exceptionnels qui étaient perçus au profit du budget général, à l'exclusion de la taxe de 600 francs par salarié de la région parisienne dont le produit était versé à un compte spécial du Trésor (voir chapitre II).

Ces *587 milliards* — qui, en raison des modifications intervenues dans la contexture du budget et dont il a été question au début de ce chapitre, ne sauraient se comparer aux 600 milliards de « l'impasse » de 1958 — *constituent la somme que la Trésorerie devra se procurer pour faire face à la seule exécution du budget.*

Mais, en dehors de cette charge, la *Trésorerie devra également supporter les 160 milliards que représente l'amortissement de la dette publique* qui était assuré, jusqu'à maintenant, par la Caisse autonome d'amortissement.

C'est dire que la situation de la Trésorerie pour 1959, si elle se présente dans des conditions plus favorables que celles que laissaient entrevoir les premiers travaux budgétaires, doit cependant être surveillée avec attention.

CHAPITRE II

Les mesures fiscales.

La loi de finances prevoit la création de quelque 315 milliards d'impôts nouveaux ; en contre-partie, elle ne reconduit pas certains impôts exceptionnels qui avaient été institués au cours de l'année 1958 (une centaine de milliards environ).

En définitive, elle accroît la charge fiscale de plus de 200 milliards.

*
* *

I. — *Les mesures nouvelles.*

A. — IMPÔTS DIRECTS

	Rendement
Les mesures fiscales concernent tant les revenus des personnes physiques que les bénéfices des sociétés.	
1° *Revenu des personnes physiques :*	
a) Le taux général de la *taxe proportionnelle* applicable aux bénéfices agricoles, aux bénéfices industriels, aux bénéfices non commerciaux, aux revenus fonciers et aux revenus des capitaux mobiliers est porté de 19,80 % (y compris la majoration de 10 %) à 22 % et les taux réduits sont également relevés (art. 62 et 63 de la loi de finances)	+ 28 milliards.
b) En matière de *bénéfices agricoles*, le revenu imposable ne sera plus, désormais, limité au double du revenu cadastral de 1948 (art. 64 de la loi de finances)	+ 4,5 —
c) Seront dorénavant assujetties à la *surtaxe progressive* : les cotisations patronales de sécurité sociale versées au titre des gens de maison (article 65 de la loi de finances), les primes d'assurance-vie afférentes à des contrats postérieurs au 1er janvier 1959 (non-reconduction du régime actuellement applicable) et les allocations de salaire unique et de la mère au foyer (art. 69 de la loi de finances)	+ 16 —
d) *L'imposition à la surtaxe progressive d'après les signes extérieurs de richesse* est rendue plus stricte et les barèmes forfaitaires sont relevés. Le revenu forfaitaire ainsi déterminé pour chaque contribuable est majoré de 25 %, 50 %, 75 % ou 100 % selon que les signes extérieurs (résidence principale ou secondaire, domestiques, autos, etc.) retenus sont respectivement égaux à 4, 5, 6 ou supérieurs à 6. En aucun cas, l'intéressé ne peut apporter la preuve contraire (art. 68 de la loi de finances)	+ 10 —
A reporter	+ 58,5 milliards.

	Rendement.
Report	+ 58,5 milliards.
Il semble d'ailleurs que l'application de ces dispositions doive soulever quelques difficultés, car les barèmes retenus conduisent, dans certains cas, à des revenus imposables manifestement supérieurs aux revenus réels (1).	
e) Les plafonds du chiffre d'affaires dans la limite desquels les entreprises industrielles et commerciales peuvent bénéficier du *régime du forfait* sont portés respectivement de 20 à 30 millions de francs (cas général) et de 6 à 8 millions de francs (prestataires de services) (art. 14 de l'ordonnance n° 58-1372 du 29 décembre 1958).....	»
Total	+ 58,5 milliards.
2° *Bénéfices des sociétés :*	
a) Le taux de l'*impôt sur les sociétés* passe de 45,60 p. 100 à 50 p. 100 (art. 60 de la loi de finances).....	+ 78 milliards.
b) L'*amortissement exceptionnel* du coût des logements du personnel des entreprises, qui permettait de réduire à due concurrence le bénéfice imposable, est supprimé (art. 61 de la loi de finances)	+ 10 —
c) En revanche, les sociétés seront autorisées à procéder à une *réévaluation des bilans*.....	— 10 —
Total	+ 78 milliards.
Totaux généraux pour les impôts directs...	136,5 milliards.

*
* *

B. — Taxes sur le chiffre d'affaires

1° Le *régime de la taxe sur la valeur ajoutée* est simplifié (art. 32 et suivants de la loi de finances). Désormais, il n'y a plus que quatre taux principaux :

— le *taux général* de 20 p. 100 (au lieu de 19,50 p. 100 antérieurement) ;

— le *taux de* 10 p. 100 auquel demeurent assujettis les produits qui le supportaient antérieurement et dont l'application est étendue à de nouveaux produits (soufre, sulfate de cuivre et produits cupriques destinés aux usages agricoles, glace hydrique, savon de ménage, etc.) dont certains étaient taxés antérieurement à 12 p. 100.

— le *taux de* 6 p. 100 applicable à certains produits de large consommation : huiles alimentaires, farine de blé, vinaigres, chicorée, sucre, etc.

— le *taux majoré* de 25 p. 100 (au lieu de 27,5 p. 100) pour certains produits de luxe ou considérés comme non indispensables.

(1) *N. B.* — Depuis la rédaction de cette étude, des assouplissements ont été apportés, par instructions ministérielles, à l'application de ces dispositions.

	Rendement.
2° *Extension de la taxe sur la valeur ajoutée* (1) à l'électricité et au gaz (ord. du 7 janvier 1959, *J. O.* 9 janvier), aux coopératives agricoles (art. 36 de la loi de finances) et aux tabacs (art. 37 de la loi de finances)	+ 88 milliards.

*
* *

C. — Droits indirects

1° Le *droit de circulation sur les vins* passe de 240 à 550 francs par hectolitre (art. 25 de la loi de finances) et la *taxe unique sur les vins* passe de 905 francs par hectolitre à 5.500 francs pour les vins doux naturels et les champagnes, 2.800 francs pour les vins d'appellation contrôlée et 2.000 francs pour les autres vins (art. 26 de la loi de finances)	+ 68,5 milliards.
2° Le *droit de circulation sur les cidres* passe de 120 à 250 francs par hectolitre (art. 25 de la loi de finances) et la *taxe unique sur les cidres* est portée de 305 francs à 600 francs par hectolitre (art. 26 de la loi de finances)	+ 1,1 —
3° Le *droit de consommation sur l'alcool* est relevé par hectolitre d'alcool pur : — de 7.300 à 8.000 francs pour les alcools médicamenteux ; — de 7.300 à 16.000 francs pour les alcools de parfumerie ; — de 16.200 ou 43.000 francs à 53.000 francs pour les alcools utilisés respectivement pour la préparation des vins doux et des vins mousseux, des vins de liqueurs et des crèmes de cassis ; — de 75.000 à 94.000 francs pour les rhums ; — de 86.000 à 106.000 francs pour les autres produits (art. 24 de la loi de finances)	+ 16 —
4° La *taxe sur les sucres* destinée au sucrage des vendanges est portée de 4.000 à 8.000 francs par 100 kilogrammes, celle sur les sucres et glucoses destinés à la préparation d'apéritifs à base de vin de 7.000 à 14.000 francs (art. 27 de la loi de finances)	+ 0,4 —
5° Le *droit de timbre* sur les titres de mouvement délivrés par les contributions indirectes passe de 30 à 40 francs (art. 30 de la loi de finances)	+ 0,4 —
6° Les *droits de garantie sur les métaux précieux* passent : — de 12.000 à 24.000 francs par kilogramme pour les ouvrages de platine ; — de 6.000 à 12.000 francs par kilogramme pour les ouvrages d'or ; — de 250 francs à 500 francs par kilogramme pour les ouvrages d'argent. (Article 28 de la loi de finances)	+ 1,6 —
7° L'*impôt sur les vélocipèdes* est supprimé (art. 29 de la loi de finances)	— 1 —
Total général pour les impôts indirects	+ 87 milliards.

(1) La T. V. A. a également été étendue aux produits pétroliers (ord. du 7 janvier 1959, *J. O.* 9 janvier), mais cette mesure n'a eu aucune incidence sur les évaluations de recettes.

Rendement.

D. — Droits d'enregistrement

Les articles 42 à 58 de la loi de finances apportent des aménagements dans les tarifs et l'assiette de certains droits d'enregistrement : les *droits de mutation* sur les immeubles à usage d'habitation sont fixés au taux unique de 4,2 % ; les droits de mutation sur tous les autres immeubles sont portés uniformément à 16 %. Il en résultera une perte pour le Trésor.

Total pour les droits d'enregistrement..... — 4 milliards.

*
* *

E. — Droits de douane

Il est institué une *redevance* applicable à toutes les opérations faisant l'objet d'une déclaration en douane. Son taux est de 2 p. 1.000 (art. 22 de la loi de finances)..... + 9 milliards.

*
* *

F. — Divers

La *taxe sur la délivrance des devises étrangères* aux touristes est supprimée (art. 59 de la loi de finances)..... — 1 milliard.

*
* *

La récapitulation des mesures fiscales est la suivante :

— Impôts directs	+	136.5	milliards.
— Taxes sur le chiffre d'affaires	+	88	—
— Droits indirects	+	87	—
— Droits d'enregistrement	—	4	—
— Droits de douane	+	9	—
— Divers	—	1	—
Total général	+	315.5	milliards.

*
* *

II. — *Les impôts exceptionnels non reconduits.*

Le montant de ces impôts nouveaux ne représente pas le supplément des charges fiscales pour 1959 par rapport à 1958. Pour l'apprécier, il convient d'en déduire les montants des impôts exceptionnels qui n'ont pas été reconduits.

	Rendement.
Il s'agit :	—
1° Du prélèvement de 2 p. 100 sur les réserves des sociétés (loi du 13 décembre 1957)	27 milliards.
2° Du prélèvement temporaire sur les suppléments de bénéfices (loi du 13 décembre 1957)	30 —
3° De la taxe de 600 francs par salarié de la région parisienne destinée à assurer l'équilibre financier des transports en commun (loi de finances de 1958) (1)	12 —
4° De la contribution extraordinaire de 2 p. 100 sur les bénéfices des sociétés (ordonnance du 31 juillet 1958)	17 —
5° De la taxe civique (ordonnance du 31 juillet 1958)	10 —
6° Des taxes somptuaires (résidences secondaires, yachts, chevaux de course) (ordonnance du 31 juillet 1958)	2 —
Total	98 milliards.

*
* *

III. — *La surcharge nette.*

La surcharge nette demandée à la nation s'élève donc à 217,5 milliards de francs.

Il est intéressant de voir comment elle se répartit entre les grandes catégories d'impôts.

NATURE DES IMPOTS	IMPOTS nouveaux.	IMPOTS supprimés.	SURCHARGE nette.
	(En milliards de francs.)		
Impôt sur les sociétés	+ 78	— 82 (1)	— 4
Impôt sur le revenu des personnes physiques	+ 58,5	— 14 (1)	+ 44,5
Impôts de consommation	+ 175	»	+ 175
Divers	+ 4	— 2	+ 2
Totaux	+ 315,5	— 98	+ 217,5

(1) Y compris une fraction de la taxe mensuelle par salarié de la région parisienne.

De ce tableau ressortent clairement les grandes lignes de la politique financière du gouvernement : réduire la demande intérieure par l'impôt direct et surtout par les impôts de consommation sans entamer l'outil de production que constituent les sociétés.

(1) Cet impôt n'était pas versé au budget général mais à un compte spécial du Trésor.

Chapitre III

Le secteur des activités industrielles de l'Etat.

Au début de l'année dernière, le total des dépenses des principales entreprises relevant du secteur industriel de l'Etat était évalué à environ 2.920 milliards. Pour 1959, on peut, à l'heure actuelle, l'estimer approximativement à 3.300 milliards ; encore n'est-il pas certain que ce chiffre englobe toutes les répercussions des hausses de prix qui viennent d'intervenir ou se produiront dans les prochains mois.

Quoi qu'il en soit, le montant des dépenses du secteur nationalisé continue à représenter, comme il a été souvent constaté, une masse voisine de celle des dépenses civiles du secteur administratif traditionnel de l'Etat.

*
* *

Le plan de redressement économique et financier que vient de mettre en œuvre le Gouvernement contient toute une série de mesures qui intéressent directement le secteur nationalisé. D'une part, en effet, les principales entreprises publiques ont été autorisées à majorer leurs prix, dans des proportions variables, d'autre part, les rémunérations de leurs personnels doivent être augmentées uniformément de 4 % à compter du 1er février prochain. Cette majoration est prévue *ne varietur*, c'est-à-dire qu'elle exclut, pour l'année 1959, tous autres relèvements de salaires pour quelque cause que ce soit.

Par ailleurs, les entreprises publiques subiront les conséquences de mesures d'ordre plus général prises par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne l'incidence de la dévaluation sur les produits importés, les hausses des prix intervenues ou à intervenir dans d'autres secteurs, etc.

Il est encore trop tôt pour pouvoir chiffrer d'une manière exacte les répercussions de l'ensemble des mesures prises sur la situation financière du secteur nationalisé. On en est donc réduit, en la matière, à des approximations qui peuvent à l'expérience présenter des différences non négligeables avec la réalité.

Malgré cette réserve, il nous a paru utile d'essayer de présenter une étude sommaire des incidences, pour les principales entreprises publiques, de la nouvelle politique financière du Gouvernement.

*
* *

I. — *Charbonnages de France.*

A la fin de l'année dernière, les prespectives financières des Charbonnages de France pour 1959 faisaient apparaître un déficit résiduel de l'ordre de 40 milliards.

Pour redresser en partie cette situation, une hausse moyenne de 11 % du prix du charbon a été décidée. Cette hausse est différenciée suivant les qualités. Elle doit varier approximativement de 8 % à 15 % pour les charbons industriels et de 5 % à 15 % pour les charbons domestiques. Le supplément de recettes attendu de cette mesure est de l'ordre de 37 milliards.

En revanche, le compte d'exploitation des houillères va avoir à supporter de nouvelles charges : majoration de 4 % du salaire des mineurs, incidence de la dévaluation sur les importations, etc., charges qui peuvent être évaluées à environ 15 milliards.

En définitive, on peut, en première approximation, estimer que le déficit des Houillères nationales sera en 1959 de l'ordre de 18 milliards.

Enfin, on doit signaler que la suppression générale des indexations en fonction du coût de la vie, qui vient d'être décidée, est susceptible d'avoir des répercussions sur la situation financière des houillères. En effet, le salaire des mineurs bénéficiait jusqu'à présent d'une clause d'échelle mobile ; l'interdiction légale de cette clause libère donc les houillères d'une sujétion qui a été, dans un passé récent, particulièrement lourde.

*
* *

II. — *Electricité et Gaz de France.*

Deux mesures viennent d'être prises en ce qui concerne Electricité de France et Gaz de France : d'une part, des majorations tarifaires, d'autre part, une réforme du régime fiscal de ces deux entreprises.

L'augmentation des tarifs est, en ce qui concerne les usages industriels, de 4 1/2 % pour le gaz et de 6 % pour l'électricité et d'environ 11 % pour les usages domestiques.

Du point de vue fiscal, le gaz et l'électricité seront dorénavant soumis à la T. V. A. au taux de 10 %. De ce fait, E. D. F. et G. D. F. bénéficieront du système de déduction des investissements que comporte l'assujettissement à la T. V. A., ce qui entraînera une importante augmentation de la marge d'autofinancement des deux entreprises.

Par contre E. D. F. et G. D. F. vont avoir à supporter certaines charges nouvelles : hausse de salaires de 4 %, majoration du prix des combustibles, etc.

Compte tenu de ces éléments de dépenses supplémentaires, on peut estimer le rendement net des mesures qui viennent d'être édictées à 30 milliards pour Electricité de France et 4 milliards pour Gaz de France.

*
* *

III. — *S. N. C. F.*

Sur la base de la situation à la fin de 1958, le déficit résiduel de la S. N. C. F. aurait été, en 1959, d'environ 57.500 millions. Pour tenter de redresser cette situation, le Gouvernement a procédé, à compter du 5 janvier, à une importante augmentation des tarifs de la Société Nationale :

— en ce qui concerne les voyageurs, le kilomètre passe pour la 2e classe de 6,80 francs à 8 francs et pour la 1re classe de 10,50 francs à 12 francs, soit une majoration respective de 17,6 % et 14,3 % ;

— en ce qui concerne les marchandises, l'augmentation est de 4 « barèmes », soit 10,5 % ; toutefois, par le jeu d'une modification des indices des gares, cette augmentation est limitée à environ 5 % pour les grandes relations pour lesquelles la concurrence des transports routiers est la plus vive.

L'ensemble de ces mesures représenterait pour la S. N. C. F. un supplément de recettes *nettes* de 47.500 millions (compte tenu de l'évasion du trafic inhérente à toute majoration tarifaire et des charges grevant les recettes : impôts, etc.).

Le déficit de la Société Nationale aurait donc dû théoriquement se trouver réduit à 10 milliards. Mais en revanche les charges du chemin de fer vont augmenter par suite d'autres mesures : majoration des salaires de 4 %, hausse du prix du charbon

et des tarifs d'électricité, conséquence de la dévaluation sur les produits importés, etc., mesures dont les incidences sont évaluées à 24 milliards. En définitive, le déficit résiduel de la S. N. C. F. doit être en 1959 de 34 milliards.

Par ailleurs, du fait de l'augmentation des tarifs de la S. N. C. F. le remboursement par l'Etat (en application de l'article 20 *bis* de la Convention) des pertes de recettes résultant pour le chemin de fer de l'application de différents tarifs réduits : militaires et marins, mutilés, congés payés, familles nombreuses, etc. va se trouver augmenté d'environ 5 milliards.

On voit ainsi que l'allégement pour le Budget des majorations tarifaires de la S. N. C. F. est en fait réduit puisque la subvention d'équilibre est diminuée seulement de 23.500 millions et qu'il convient encore de défalquer de cette économie les 5.000 millions de remboursement supplémentaires dus à la Société Nationale. En définitive, le solde net de l'opération est d'environ 18 milliards.

En outre, l'Etat continue à participer, en application des articles 19, 19 *bis*, et 19 *quater* de la Convention, à différentes dépenses de la S. N. C. F. Pour 1959, ces participations s'élèvent à 99.800 millions se décomposant comme suit :

— infrastructure	63.800 millions.
— gardiennage des passages à niveau	1.000 —
— retraites	35.000 —

Au total, les *diverses subventions prévues au Budget de 1959 en faveur de la S. N. C. F. s'élèvent à 175 milliards.*

*
* *

IV. — *R. A. T. P.*

Aucune décision ne paraît avoir été prise, à l'heure actuelle, concernant une éventuelle augmentation des tarifs des transports dans la région parisienne.

Dans la situation présente, le budget de la R. A. T. P. pour l'exercice 1959 fait état d'une insuffisance de l'ordre de 5 milliards, compte tenu du versement à la Régie des participations financières suivantes :

— Remboursement de la perte de recettes résultant de l'existence de tarifs sociaux ..... 9 milliards.

(La charge de ce remboursement est répartie en principe par moitié entre l'Etat et les collectivités locales intéressées.)

— Remboursement de la perte de recettes résultant de la non-augmentation des cartes hebdomadaires de travail lors du dernier relèvement des tarifs de la Régie ..... 7 milliards.

(Ce dernier remboursement incombe intégralement à l'Etat.)

Un crédit de 11.455 millions a été prévu au budget de 1959 au titre des subventions à la R. A. T. P. Il doit normalement permettre à l'Etat de faire face à ses obligations vis-à-vis de la Régie.

*
* *

V. — *Compagnies de navigation subventionnées.*

Les deux compagnies de navigation subventionnées, la Compagnie Générale Transatlantique et la Compagnie des Messageries Maritimes ont une partie importante de leurs recettes indexée sur le niveau des changes. En revanche, elles doivent effectuer de nombreuses dépenses en devises. En première approximation, on peut donc penser que la dévaluation sera pour elles une opération blanche et n'influera donc pas sur les déficits antérieurement prévus pour l'exercice 1959.

Quoi qu'il en soit, les plafonds de subvention des deux compagnies sont à l'heure actuelle les suivants :

— Compagnie des Messageries Maritimes	3.400 millions.
— Compagnie Générale Transatlantique :	
— exploitation générale	3.900 —
— ligne de Corse	280 —
Total	7.580 millions.

En fait, il y a lieu de craindre que le montant des déficits avoisine ces plafonds ; le Gouvernement a néanmoins estimé pouvoir limiter à 5.680 millions le crédit total prévu pour le versement de subventions aux deux Compagnies.

*
* *

VI. — *Compagnie nationale Air France.*

En ce qui concerne les incidences de la dévaluation, la Compagnie nationale Air France se trouve dans une situation analogue à celle des Compagnies de navigation maritime.

Le budget de 1959 prévoit un crédit de 4 milliards au titre de la subvention à Air France. Il semble que ce chiffre soit très voisin de celui du déficit probable de la Compagnie. Une certaine incertitude règne toutefois concernant les résultats d'exploitation des nouveaux appareils à réaction.

*
* *

VII. — *Observations générales concernant le secteur nationalisé.*

Cet examen rapide de la situation des principales entreprises nationales conduit à constater que les mesures de redressement financier qui viennent d'être prises dans ce domaine n'auront, en définitive, que des résultats limités.

En effet, le produit des augmentations de tarifs accordées à ces entreprises se trouve en partie absorbé par les majorations de charges auxquelles elles vont avoir à faire face, soit au titre du relèvement de 4 % des rémunérations de leur personnel, soit par suite des hausses de fournitures qu'elles devront subir. On ne doit pas oublier, en effet, que les relations commerciales entre les grandes entreprises publiques sont très importantes. Ainsi la S. N. C. F. est un gros client des Houillères nationales et d'E. D. F. et cette dernière entreprise est à son tour cliente à la fois des Houillères et de la S. N. C. F. Dans ces conditions, les relèvements de prix qui interviennent dans l'ensemble du secteur nationalisé ont tendance à faire « boule de neige » au sein même de ce secteur et à réduire sensiblement les bénéfices que les entreprises intéressées auraient pu espérer d'un ajustement de leurs tarifs.

Il serait donc vain de croire que des hausses de prix seront à elles seules suffisantes pour rétablir d'une manière complète et durable la situation financière des grandes entreprises publiques. *C'est avant tout aux dépenses de ces entreprises qu'il serait indispensable de s'attaquer.*

Or, dans ce domaine, bien des réformes restent à faire : effectifs trop nombreux, notamment dans les catégories supérieures, régimes de retraites exorbitants, avantages en nature excessifs accordés aux personnels... sans parler de certains investissements somptuaires, de frais de publicité excessifs, etc. Il suffit de parcourir

le dernier rapport d'ensemble de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques pour avoir une idée des nombreuses réformes qui pourraient, et qui devraient, être apportées au fonctionnement des entreprises nationalisées. Parallèlement à l'augmentation des tarifs, le Gouvernement aurait dû s'attaquer, sans tarder, à ces problèmes. Il ne l'a pas fait et a préféré recourir dans l'immédiat à une hausse des prix.

Sans doute, l'article 76 de la loi de finances a-t-il prévu la création, sous l'autorité du Premier ministre, d'une commission chargée notamment de définir avant le 1er avril 1959 un programme d'économies susceptibles d'être réalisées immédiatement dans les entreprises nationales. Il n'en reste pas moins que, pour l'instant, aucune réforme n'est encore intervenue ni même n'a été amorcée. Il aurait cependant été, à tous points de vue, désirable qu'en contre-partie des importants sacrifices que la hausse des tarifs des entreprises nationalisées va imposer aux consommateurs, l'opinion publique eût au moins la certitude qu'un redressement interne de ces entreprises était en cours.

Pour notre part, nous ne pouvons que formuler le vœu de voir le Gouvernement utiliser les larges pouvoirs que lui donne la nouvelle Constitution pour s'attaquer enfin avec énergie à la réforme du secteur des activités industrielles de l'Etat.

Chapitre IV

Le secteur des activités sociales de l'Etat.

Dans le domaine social, le Gouvernement a, par voie d'ordonnances, réalisé de profondes réformes qui auront, en 1959, des répercussions importantes sur le budget social de la Nation.

Il est encore trop tôt pour pouvoir chiffrer avec exactitude les conséquences de ces réformes. Toutefois, on peut dès maintenant, d'une manière approximative, avoir une idée d'ensemble de la nouvelle contexture du budget social de la Nation. Sans doute s'agit-il là d'évaluations rapides qui devront être rajustées ultérieurement, elles n'en constituent pas moins un ordre de grandeur.

Le tableau ci-après résume pour l'ensemble de la Sécurité sociale les prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice 1959.

	RECETTES	DEPENSES	DIFFERENCE
	(en milliards de francs)		
I. — *Salariés.*			
Régime général :			
— assurances sociales	855	870	— 15
— accidents du travail	45	45	»
— prestations familiales :			
— salariés	610	600	+ 10
— non salariés	45	45	»
Régime agricole :			
— assurances sociales	51	55	— 4
— prestations familiales	160	153	+ 7
Régimes spéciaux	1.060	1.060	»
Régimes complémentaires	70	70	»
II. — *Non salariés.*			
Régimes divers	90	85	+ 5
III. — *Fonds de solidarité*	89	89	»
Totaux	3.075	3.072	+ 3

Avant d'examiner le détail des réformes apportées à la Sécurité sociale, il paraît utile d'essayer de dégager les idées directrices qui les ont inspirées.

Depuis des années, la situation financière de la Sécurité sociale se caractérisait par un important déficit de la branche « assurances sociales » alors qu'au contraire la branche « prestations familiales » était largement excédentaire, cet excédent tenant, du reste, au fait que ces prestations n'avaient pas été rajustées en proportion de l'augmentation du coût de la vie, alors que les recettes indexées sur les salaires ne cessaient de croître. D'autre part, on constatait une évolution vers une fiscalisation partielle des ressources de la Sécurité sociale, notamment par la création du Fonds National de Solidarité.

Les grandes lignes du plan de réforme adopté par le Gouvernement peuvent, semble-t-il, se résumer comme suit :

— transfert de ressources entre la branche « Prestations familiales » et la branche « Assurances sociales » ;

— abandon par la Sécurité sociale d'une partie de ses ressources fiscales ;

— limitation des prestations, notamment en ce qui concerne les assurances sociales.

La mise en œuvre de ce plan a conduit aux mesures analysées ci-après.

*
* *

I. — *Régime général.*

A. — Assurances sociales

a) *Recettes :*

Les ressources du régime général d'assurances sociales étaient jusqu'à présent constituées par une cotisation de 16 p. 100 (6 p. 100 à la charge de l'assuré, 10 p. 100 à la charge de l'entreprise) calculée sur les salaires versés, dans la limite d'un plafond de 600.000 francs par an et par assuré.

Dorénavant la cotisation patronale est portée à 12,5 p. 100 et le plafond est élevé à 660.000 francs.

La combinaison de ces deux mesures doit procurer un supplément de recettes de 120 milliards par an.

b) *Dépenses :*

Certaines réductions sont apportées aux prestations :

1° Il est créé une franchise de 3.000 francs par semestre et par assuré en ce qui concerne les remboursements de produits pharmaceutiques et d'analyses médicales. Cette franchise porte sur le remboursement net à effectuer par la Caisse après application du ticket modérateur (1) ;

2° Les cures thermales et climatiques ne donnent plus lieu à remboursement au titre de la Sécurité sociale (toutefois les Caisses pourront, sur leurs fonds d'action sociale, accorder une aide aux malades qu'elles jugeront particulièrement dignes d'intérêt);

3° Lorsque les tarifs de remboursement conventionnellement arrêtés entre les syndicats médicaux et les Caisses dépasseront certains plafonds (consultation : 600 francs, etc.), le ticket modérateur supporté par l'assuré sera augmenté et porté, en principe, à 40 p. 100 ;

4° Une différenciation sera apportée au ticket modérateur applicable au remboursement des spécialités pharmaceutiques. Jusqu'à présent, ce ticket modérateur

(1) *N. B.* — Depuis la rédaction de cette étude, certaines catégories d'assurés ont été exonérés, par décrets, de cette franchise.

était uniformément de 20 p. 100, il sera maintenant, dans le cas général, de 30 p. 100 ; par contre, il sera réduit à 10 p. 100 pour certains médicaments particulièrement onéreux (antibiotiques notamment).

L'ensemble de ces mesures doit procurer aux assurances sociales une économie annuelle de l'ordre de 35 milliards.

En revanche, le régime général de Sécurité sociale va prendre en charge le montant de l'allocation supplémentaire versée par le Fonds de Solidarité aux ressortissants du régime général. Cette dépense nouvelle est estimée à environ 60 milliards.

B. — Prestations familiales

a) *Recettes :*

Jusqu'à présent les prestations familiales étaient financées au moyen d'une cotisation patronale de 16,75 % assise sur les salaires plafonnés à 600.000 francs comme en matière d'assurances sociales.

Le taux de la cotisation est ramené à 12 % ; par contre le plafond est supprimé (1). Cette mesure doit se traduire par une diminution d'environ 100 milliards des ressources des Caisses d'allocations familiales.

b) *Dépenses :*

Les prestations familiales ne subissent dans l'ensemble que peu de modifications :

1° L'allocation de salaire unique est supprimée pour l'enfant unique de plus de 5 ans qui n'est pas à la charge d'un allocataire isolé. Cette allocation était au taux de 10 % ;

2° Les trois dernières mensualités des allocations prénatales sont réduites de moitié ;

3° Les conditions de délais imposées pour l'attribution de l'allocation de maternité sont renforcées.

D'autre part, les ressources affectées à l'action sanitaire et sociale des Caisses d'allocations familiales sont réduites.

Par contre, le régime général de Sécurité Sociale devra verser en 1959, au Fonds de compensation des prestations familiales, une cotisation supplémentaire de 8 milliards.

Dans l'ensemble, ces différentes mesures doivent financièrement s'équilibrer.

*
* *

II. — *Régime agricole.*

A. — Assurances agricoles

a) *Dépenses :*

Les réformes apportées à l'attribution des prestations dans le régime général sont intégralement étendues au régime agricole. L'économie à attendre est de l'ordre de 3 milliards.

b) *Recettes :*

En principe, aucune modification n'est apportée au régime des cotisations. Toutefois, celles-ci étant indexées sur le S. M. I. G., le relèvement prévu de 4,5 % de ce dernier doit entraîner automatiquement une augmentation de recettes qui est chiffrée, pour 1959, aux environs de 2 milliards.

(1) *N. B.* — Depuis la rédaction de cette étude, le plafond a été rétabli et le taux relevé par l'article 3 de l'ordonnance du 4 février 1959.

B. — Prestations familiales

La seule réforme importante à signaler est la création d'une cotisation due par les employeurs utilisant de la main-d'œuvre salariée, plus de 600 journées de travail par an. Les modalités de répartition de cette cotisation restent à déterminer ; son produit doit être de 6 milliards.

En contre-partie, la fraction du produit de la T. V. A. affectée au Budget annexe des Prestations familiales agricoles est réduite d'environ 6 milliards.

Enfin, il est à signaler que le Budget annexe présente pour 1959 un excédent de 7 milliards qui sera, à due concurrence, affecté au remboursement des avances que le Trésor lui avait antérieurement consenties.

*
* *

III. — *Surcompensation des Prestations familiales.*

La composition moyenne des familles affiliées n'étant pas la même pour les différents régimes de Sécurité Sociale, certains d'entre eux ont à supporter, au titre des prestations familiales, des charges proportionnellement plus importantes. Pour tenir compte de cette situation, une surcompensation portant sur la masse des prestations versées par les différents régimes a été instituée. A cet effet, avait été créé un « Fonds national de surcompensation des prestations agricoles ».

Ce fonds était, en dernier lieu, alimenté par :

— les versements des régimes de prestations familiales correspondant à la surcompensation de ces prestations limitée aux salariés des professions non agricoles ;

— le produit d'un certain nombre d'impôts ;

— un prélèvement sur les excédents éventuels du Fonds national de solidarité.

La loi de finances vient d'apporter à ce régime les modifications suivantes :

— les ressources fiscales du Fonds sont réduites : suppression du droit de timbre sur la délivrance des devises étrangères, transfert au Budget général du produit du prélèvement sur les recettes du pari mutuel et de la majoration de la taxe sur l'essence antérieurement affectés au Fonds.

— en contre-partie, versement par le Régime général de la Sécurité sociale d'une contribution supplémentaire de 8 milliards.

*
* *

IV. — *Fonds national de solidarité.*

Deux réformes ont été apportées au fonctionnement du Fonds national de solidarité : d'une part, les allocations versées par le Fonds ont été relevées de 5.200 francs, ce qui les porte à 38.000 francs par an ; d'autre part, ainsi qu'on l'a vu, les allocations versées aux ressortissants du régime général seront dorénavant prises en charge par ce régime. De ce fait, malgré l'augmentation des prestations, la charge supportée par le Budget général au titre du Fonds de solidarité se trouve réduite pour 1959 à 89 milliards.

*
* *

V. — *Observations sur la réforme de la sécurité sociale.*

On doit reconnaître que les mesures prises par le Gouvernement pour rétablir progressivement l'équilibre de la Sécurité sociale paraissent efficaces ; notamment, on ne peut que souscrire à la réforme du petit risque et la suppression des abus auxquels donnait lieu le remboursement des cures thermales.

Il aurait toutefois été souhaitable que cette réforme des prestations soit accompagnée d'une réforme de l'organisation des caisses de Sécurité sociale en vue de réduire leurs frais de fonctionnement qui sont trop souvent excessifs.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'équilibre approximatif des assurances sociales n'a pu être réalisé que par un transfert de ressources au détriment des prestations familiales. On a donc, en définitive, légalisé la situation de fait qui existait antérieurement puisque, par suite d'une confusion de caisses, souvent dénoncée par la Commission des finances de l'ancien Conseil de la République, les excédents des organismes d'allocations familiales servaient depuis des années à combler le déficit des assurances sociales. Or, cet excédent était dû au fait que les prestations familiales avaient été revalorisées dans une proportion nettement moindre que l'évolution générale du coût de la vie. Le transfert que le Gouvernement vient d'opérer signifie donc que l'on renonce définitivement à un rajustement important des prestations familiales.

CHAPITRE V

Les prix et les salaires.

Dans le présent chapitre nous étudierons successivement les incidences que certaines mesures contenues dans la loi de finances ou certains textes récemment publiés auront ou risquent d'avoir sur le niveau des prix et celui des salaires.

I. — *Les prix.*

Nous nous bornerons à dresser le catalogue des hausses que l'on peut qualifier d'automatiques parce qu'elles résultent de mesures chiffrables qui sont étudiées par ailleurs : dévaluation, suppression ou réductions de subventions ou de détaxations, majorations de certains impôts ou taxes (1). Nous négligerons donc les hausses possibles que l'on pourrait qualifier de psychologiques parce qu'elles résulteront — ou ne résulteront pas — du comportement futur des vendeurs et des acheteurs en face de la nouvelle politique économique.

La meilleure méthode à suivre en la matière semble être d'envisager l'évolution des prix par grandes catégories de biens ou services telles qu'on les retrouve dans la structure des indices des prix de gros et de détail.

1° *Les produits importés :* La hausse attendue est égale au coefficient de dévaluation du franc, soit 17,55 %.

Il convient toutefois d'en déduire la baisse des tarifs douaniers de 10 % appliquée dès le 1er janvier dernier et concernant les produits importés de nos partenaires du Marché Commun et de tous les pays qui nous appliquent la clause de la nation la plus favorisée : à l'égard de ces derniers, la baisse est d'ailleurs limitée aux droits qui sont supérieurs au futur tarif extérieur commun des Six (moyenne arithmétique des tarifs pratiqués le 1er janvier 1957).

2° *Les produits alimentaires, boissons et stimulants :*

— la suppression de la subvention au *pain* provoque une augmentation de 3 francs par kilo ;

(1) Notons toutefois que dans certains cas elles pourront être limitées par compression des marges bénéficiaires.

— la suppression des détaxations des *produits alimentaires de consommation courante* (chocolat, confitures, semoules, pâtes alimentaires, sucre, vinaigre, huile) se traduit par une majoration de 6 % ;

— la suppression de l'indexation de *certains produits agricoles* (blé, maïs, betterave, viandes de bœuf et de porc, œufs) est compensée par une hausse de 6 % des prix d'objectifs fixés pour 1961 (décret n° 59-174 du 7 janvier 1959, *J. O.* 11 janvier) ;

— la seule majoration de la taxe unique sur les *vins* et du droit de circulation provoquera une hausse de 14 francs par litre de vin ordinaire, de 22 francs par litre de vin d'appellation contrôlée, de 49 francs par litre de vin doux naturel ou de champagne. Par ailleurs, du fait de l'augmentation des droits de consommation sur l'alcool, le litre d'alcool pur subira un supplément de taxation de 100 francs s'il s'agit de vins de liqueur, de 190 francs s'il s'agit de rhums, de 200 francs pour tous les autres alcools de bouche sauf pour l'alcool servant à la préparation de vins mousseux et de vins doux naturels pour lequel l'augmentation est de 368 francs ;

— les prix des *tabacs* seront relevés de 20 francs par paquet en ce qui concerne les cigarettes et de 25 francs en ce qui concerne le « gris » à partir du 15 janvier. (Arrêtés du 8 janvier 1959, *J. O.* 11 janvier.)

3° *Les combustibles et l'énergie :*

— la non-reconduction de la subvention au *charbon* va provoquer une hausse moyenne de 11 % ;

— les augmentations des tarifs du gaz et de l'électricité ont été fixées respectivement à 4,5 % et à 6,5 % pour les usages industriels, à 12 % et à 11 % pour les usages domestiques ; elles sont entrées en application le 10 janvier après qu'un texte ait défini les modalités d'application de la T. V. A. à ce secteur (ordonnances n°s 59-121 et 59-122 du 7 janvier 1959, *J. O.* 9 janvier) ;

— les nouveaux prix des produits pétroliers, qui eux aussi seront soumis à la T. V. A. (ordonnance n° 59-109 du 7 janvier 1959, *J. O.* 9 janvier) ont été également fixés. A Paris, le prix du litre d'essence est passé de 95,50 francs à 98 francs et celui du supercarburant, de 101 francs à 104 francs.

4° *Produits industriels :*

La hausse des produits industriels, elle, ne peut être chiffrée parce qu'elle sera la résultante des hausses des biens et services qui entrent en proportions variables dans les coûts : produits importés, gaz, électricité, charbon, transports, salaires ; mais il y a tout lieu de penser qu'elle sera contenue par l'arrivée sur le marché des produits étrangers grâce à la libération des échanges.

Il convient de noter également que les acquéreurs de *matériel agricole* supporteront des prix plus élevés du fait que la ristourne dont ils bénéficiaient est ramenée de 15 à 10 %.

5° *Transports :*

— la réduction de la subvention accordée à la *S. N. C. F.* a nécessité une remise en ordre des tarifs :

— voyageurs : 2e classe : hausse de 17,6 %
— 1re classe : hausse de 14,3 %
— marchandises : hausse moyenne de 10,5 %.

Les majorations de tarifs ne sont pas encore connues en ce qui concerne la R. A. T. P. : elles entraîneront des hausses sur les lignes de banlieue de la S. N. C. F.

Les tarifs des P. T. T. sont augmentés de 25 p. 100 pour les redevances téléphoniques, les télégrammes, les lettres ; de près de 30 p. 100 pour les colis.

6° *Logement* (1) :

Les majorations semestrielles des loyers qui étaient jusqu'alors égales à 20 p. 100 du loyer de 1948 seront désormais assises sur le loyer payé au cours du semestre précédent. Par contre, les taux applicables varieront en fonction de la classe de l'immeuble et sont fixés comme suit :

— catégorie I	25 %
— catégorie II-A	15 %
— catégorie II-B	12,5 %
— catégorie II-C	10 %
— catégorie III-A	7,5 %
— catégorie III-B et IV	5 %

Les majorations prendront fin lorsque la valeur locative, qui vient d'être fixée au double de celle de 1948, aura été atteinte : dans environ 2 ans pour les immeubles de la catégorie I, dans 4 ans pour ceux de la catégorie II-C, dans 9 ans pour ceux des dernières catégories. Quant aux immeubles de classe exceptionnelle, ils sont passibles de la nouvelle valeur locative dès le 1er janvier 1959.

7° *Divers :*

La redevance due sur les postes récepteurs de télévision passera de 6.000 à 7.500 francs le 1er juillet prochain. Toutefois le propriétaire d'un tel poste qui posséderait également un poste de T. S. F. sera désormais exonéré de la redevance de 2.000 francs pour ce dernier.

*
* *

. . . . . .

II. — *Les salaires.*

En matière de salaires, on trouve dans la loi de finances et dans la déclaration radiodiffusée du Président du Conseil deux séries de mesures, les unes positives, les autres négatives.

1° *Les mesures positives :*

Elles ont pour objet d'atténuer l'effet des hausses de prix sur le pouvoir d'achat de certains salariés.

a) L'article 78 de la loi de finances autorise le Gouvernement à modifier par décret le montant du salaire minimum interprofessionnel garanti dans une proportion égale ou supérieure à la hausse constatée de l'indice des 179 articles. Le général de Gaulle a cité le 1er février prochain comme date d'application. Quant au taux de majoration, il n'est pas encore fixé : on parle de 4,5 p. 100 ;

b) Le Président du Conseil a également déclaré que les rémunérations des personnels dépendant directement de l'Etat (fonction publique, services, entreprises nationalisées) seront augmentées de 4 % à compter du 1er février. En ce qui concerne les fonctionnaires, cette mesure a fait l'objet du décret n° 59-156 du 7 janvier 1959 (*Journal officiel* du 10 janvier 1959).

2° *Les mesures négatives :*

Elles sont contenues dans l'article 79 de la loi de finances, qui interdit toutes dispositions statutaires ou conventionnelles prévoyant des indexations fondées sur le S. M. I. G. ou sur le niveau général des prix à la consommation.

(1) Décrets n°s 58-1347 et 58-1348 du 27 décembre 1958.

Ces dispositions ont pour objet d'éviter un relèvement général des salaires à la suite de la hausse du S. M. I. G.

En conséquence, sont abolies les indexations dont bénéficiaient les salaires des mineurs, des ouvriers du livre, des imprimeries de labeur, des industries plastiques, des cadres des exploitations agricoles, des femmes de ménage de la région parisienne.

. . . . . .

Chapitre VI

Les investissements.

Faute d'avoir pu disposer, comme les années précédentes, des documents annexés à la loi de finances — et notamment du rapport du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social — nous ne sommes pas actuellement en mesure de dresser le tableau général des investissements qui doivent être réalisés en 1959 avec le concours de fonds publics.

Dans ces conditions, l'effort d'investissement ne peut être apprécié qu'au travers des données fragmentaires que sont les dotations budgétaires.

Les crédits d'investissement inscrits dans les trois dernières lois de finances sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Dépenses d'investissement.

(Crédits de payement.)

NATURE des dépenses.	1957	1958		1959	
	Loi de finances.	Loi de finances.	Différence avec 1957.	Loi de finances.	Différence avec 1958.
	(En milliards de francs.)				
Dépenses civiles d'équipement	464	504	+ 40	618	+ 114
Fonds de développement économique et social.	205	233	+ 28	(a) 285	+ 52
H. L. M.....	120	155	+ 35	184	+ 29
Totaux.....	789	892	+ 103	(a) 1.087	+ 195

(a) Pour rendre la comparaison homogène entre 1959 d'une part et 1958 et 1957 d'autre part, les dotations du Fonds de Développement Economique et Social ont été réduites de 50 milliards correspondant aux dépenses qui, les années précédentes, étaient effectuées par les entreprises nationales à l'aide de crédits bancaires et qui, cette année, sont réintégrées dans les charges de trésorerie.

Alors que les crédits d'investissement n'avaient progressé que de 103 milliards de 1957 à 1958, soit de 13 %, ils se sont accrus de 195 milliards de 1958 à 1959, soit près de 22 %.

Ce pourcentage d'augmentation appelle toutefois deux observations :

— d'une part, en raison des hausses de prix déjà intervenues ou qui vont se produire, notamment à la suite de la dévaluation, l'accroissement du volume des travaux sera moins important que ne pourraient le laisser penser les chiffres. Ce phénomène risque d'être particulièrement sensible dans le domaine des H. L. M., car les prix de la construction ont connu une hausse très importante ;

— d'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les investissements avaient été extrêmement limités en 1958 et que certains programmes avaient même dû être abandonnés. L'augmentation de crédits observée en 1959 couvre donc, pour partie, le « déficit d'investissements » de l'an dernier.

Quoi qu'il en soit, on ne peut que prendre acte de cette nouvelle orientation de la politique du Gouvernement, qui marque un progrès sur les décisions qui avaient été prises en 1958.

*
* *

Il s'en faut cependant que cette amélioration soit généralisée dans tous les secteurs. Si certains sont en flèche (énergie atomique et équipement de l'Algérie par exemple), d'autres, au contraire, connaissent la stagnation ou même le recul. Il en est deux en particulier qui apparaissent avoir été traités un peu en parents pauvres, alors que leur importance, du point de vue national, ne saurait être mise en cause : il s'agit de l'équipement rural et de l'équipement routier.

*
* *

I. — *L'équipement rural.*

Si les autorisations de programme afférentes aux opérations nouvelles d'équipement rural apparaissent en légère augmentation d'une année sur l'autre : 34,5 milliards en 1959 contre 31,4 milliards en 1958, cette amélioration est plus apparente que réelle et ne se reflète pas dans le volume des travaux susceptibles d'être lancés en 1959.

Trois faits interviennent, en effet, pour fausser les conclusions qu'on pourrait tirer de la seule comparaison des dotations budgétaires.

Tout d'abord, ainsi que nous l'avons déjà dit, les hausses de prix consécutives à la dévaluation et aux mesures économiques et financières prises par le Gouvernement annihileront, en partie, l'effet de l'accroissement des crédits.

En second lieu, les autorisations de programme de 1959 avaient été réduites en raison des importants reliquats de programme dont disposait encore le Ministère de l'Agriculture.

Enfin, deux articles de la loi de finances de 1959 ont profondément modifié les mécanismes de financement de certains travaux d'équipement rural et ont entrainé une nouvelle ventilation des crédits.

Dans ces conditions, pour apprécier la politique d'investissement en matière d'équipement rural, il faut comparer les programmes de travaux de 1958 et 1959. C'est ce que nous ferons avant d'analyser les nouvelles dispositions relatives au financement.

A. — Comparaison entre les programmes de travaux de 1958 et 1959

La comparaison entre les programmes de travaux financés en 1958 et de ceux susceptibles d'être lancés en 1959 est retracée dans le tableau de la page suivante.

Il ressort de ces chiffres — qui n'ont, il faut le souligner, qu'un caractère approximatif, mais qui donnent cependant les ordres de grandeur — que le programme de 1959 sera plus faible que celui de 1958. En raison de la hausse des prix intervenue depuis un an, la réduction réelle du volume des travaux est même plus importante que celle que font apparaître les chiffres.

Ce sera là une nouvelle déception pour le monde paysan auquel on a déjà imposé, par ailleurs, de grands sacrifices.

Comparaison entre les programmes de travaux de 1958 et 1959.

NATURE des travaux.	1958	1959			
	Programme lancé (chiffres provisoires).	Programme à lancer (évaluations).	Fonds budgétaires (autorisations de programme).		
			Subventions.	Prêts.	Total.
	(En millions de francs.)				
Hydraulique	4.800	4.100	1.250	1.750	3.000
Voirie	3.200	2.400	400	1.500	1.900
Adduction d'eau.....	(a) 40.000	35.000	14.000	»	14.000
Stockage, abattoirs, marchés-gares	15.000	9.400	700	6.800	7.500
Aménagement de villages	1.300	600	75	425	500
Electrification rurale.	(b) 15.000	18.000	7.430	»	7.430
Remembrement	6.000	7.000	»	200	200
Totaux	85.300	76.500	(c) 23.855	(d) 10.675	(e) 34.530

(a) Dont 21.400 millions de programme inconditionnel et le reliquat en programme conditionnel.
(b) Dont 6 milliards financés par le Ministère de l'Agriculture et 9 milliards par le Fonds d'Amortissement des charges d'électrification.
(c) En 1958 : 10.640 millions.
(d) En 1958 : 20.800 millions.
(e) En 1958 : 31.440 millions.

B. — Les nouvelles dispositions relatives au financement

Les articles 105 et 107 de la loi de finances ont bouleversé les modes de financement des travaux d'adduction d'eau et d'électrification rurale.

1° *Le financement des travaux d'adduction d'eau :*

L'article 105 de la loi de finances a un double objet :

— d'une part, il supprime la répartition actuelle des travaux en programme inconditionnel et programme conditionnel et ne laisse plus subsister qu'un seul programme inconditionnel ;

— d'autre part, il précise que les subventions seront désormais versées uniquement en capital et non, comme auparavant, partie en capital et partie en annuités.

Quant aux disponibilités actuelles du Fonds National de Développement des adductions d'eau, qui s'élèvent à quelque 10 milliards environ, elles pourront être utilisées en 1959 et 1960 pour l'octroi de prêts aux collectivités locales dont les travaux auraient été subventionnés. Une dotation de 5 milliards est d'ailleurs prévue pour 1959 (1).

La question essentielle qui se pose actuellement en ce qui concerne le financement des travaux d'adduction d'eau est celle de savoir dans quelles conditions la « queue » du programme conditionnel antérieur (soit 22 milliards de travaux environ) sera intégrée dans les nouveaux programmes, limitant ainsi le volume des opérations vraiment nouvelles.

En 1959, le programme des travaux d'adduction d'eau sera inférieur au total des programmes inconditionnel et conditionnel lancés en 1958.

(1) Décret n° 58-1415 du 31 décembre 1958 : répartition des dotations afférentes aux comptes spéciaux d'affectation spéciale.

2° *Le financement des travaux d'électrification rurale :*

L'article 107 de la loi de finances conduit à vider de toute substance le fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale.

Jusqu'au 1er janvier 1959, en effet, le programme annuel des travaux d'électrification rurale était arrêté par le fonds et les subventions allouées par le Ministère de l'Agriculture ne constituaient qu'un des moyens de financement de ce programme.

Désormais, le programme sera établi par le Ministre de l'Agriculture et financé par lui au moyen de subventions versées uniquement en capital. Quant au fonds d'amortissement, il se borne à apurer le passé, en procédant à l'allègement des charges afférentes aux travaux agréés par lui avant le 31 décembre 1958 et ses ressources seront ajustées, chaque année, au montant de ses obligations.

Le nouveau mode de financement va poser un problème aux collectivités locales. Dorénavant, celles-ci devront supporter les charges d'amortissement de tous les emprunts qu'elles auront pu contracter pour financer la part de travaux non couverte par la subvention en capital et seront certainement dans l'obligation de recourir, pour y faire face, à une surtaxe du prix du courant.

Pour 1959, il semble que le programme d'électrification rurale sera légèrement supérieur à celui de 1958.

II. — *Le fonds routier.*

L'évolution des crédits affectés au fonds routier au cours des trois dernières années est retracée dans le tableau ci-après :

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS DE PAYEMENT		
	1957	1958	1959	1957	1958	1959
	(En millions de francs.)					
Tranche nationale	27.500	4.000	10.790	25.138	25.500	28.400
Tranche départementale	6.545	»	»	3.950	100	»
Tranche vicinale	6.275	»	»	6.550	1.300	»
Tranche rurale	2.070	»	»	1.800	100	»
Tranche urbaine	2.725	»	»	»	200	»
Totaux	45.115	4.000	10.790	37.438	27.200	28.400

Une fois de plus, le fonds routier est amputé d'une partie des ressources qui auraient dû, légalement, lui être affectées et, en 1959, cette amputation s'élève à quelque 30 milliards.

La tranche nationale est la seule qui survive puisque tous les crédits lui sont affectés. Toutefois, les autorisations de programme qui ont plus que doublé par rapport à l'an dernier, ne représentent même pas 40 % des autorisations de programme de 1957 qui avaient cependant déjà été touchées par des mesures d'économies.

Quant aux autres tranches, elles ont connu une lente agonie depuis trois ans. Frappées, elles aussi, par les économies en 1957, elles avaient, en 1958, perdu leurs autorisations de programme et n'avaient conservé que de très maigres crédits de

payement. Cette année, c'est la mort puisqu'elles ne disposent d'aucune dotation qu'il s'agisse des autorisations de programme ou des crédits de payement (1).

*
* *

En définitive, en ce qui concerne les investissements, on note un effort certain de reprise et de progression dans certains domaines qui trouve sa contrepartie dans la réduction, voire dans l'abandon, de certains travaux intéressant surtout le secteur de l'agriculture.

Chapitre VII

Situation financière de l'ensemble des activités de l'Etat.

I. — *Les dépenses globales de l'Etat.*

Les dépenses globales de l'Etat sont constituées par l'ensemble des dépenses des trois secteurs entre lesquels se répartit l'action de l'Etat : secteur administratif, secteur des activités industrielles, secteur social.

Toutefois, certaines corrections sont nécessaires pour tenir compte des transferts qui ont lieu entre ces trois secteurs et qui, par conséquent, figurent en recettes dans les comptes de l'un et en dépenses dans les comptes d'un autre. C'est ainsi que les entreprises nationalisées payent des impôts et des cotisations sociales, mais reçoivent en revanche des subventions de l'Etat.

D'autre part, au sein d'un même secteur existent également des opérations de transferts : c'est le cas notamment de la vente de biens ou de services par une entreprise nationale à une autre entreprise nationale.

Il convient donc d'éliminer les doubles emplois en apportant les corrections nécessaires.

Dans ces conditions, le montant global des dépenses de l'Etat en 1959 peut être évalué comme suit :

	(en milliards)
— dépenses brutes du secteur administratif	6.189
— dépenses brutes du secteur industriel	3.300
— dépenses brutes du secteur social	3.072
Total	12.561
A déduire :	
— subventions de l'Etat au secteur industriel	200
— subventions de l'Etat au secteur social (y compris le Fonds National de Solidarité)	190
— dépenses de sécurité sociale supportées par l'Etat et le secteur nationalisé pour leurs agents	750
— achats effectués par l'Etat auprès du secteur industriel	100
— échanges commerciaux entre entreprises du secteur industriel	150
Total	1.390
— *dépenses globales de l'Etat*	11.171

Pour 1958, les dépenses globales de l'Etat avaient été, au moment du dépôt de la loi de finances, évaluées, sur ces mêmes bases, dans le Rapport général à 10.012 milliards. On constate donc une augmentation de 1.100 milliards (soit environ 10 %) des dépenses de l'Etat en l'espace d'un an.

(1) *N. B.* — Le 29 mai dernier, dans sa réponse à plusieurs questions orales, M. le secrétaire d'Etat aux Finances a déclaré que les tranches locales bénéficieraient cette année de 5,2 milliards d'autorisations de programme, par imputation sur des dotations qui avaient été bloquées en 1957.

Or, ces dépenses pèsent sur la demande globale, soit directement par les achats de matériel ou de services, soit indirectement par le pouvoir d'achat qui est distribué sous forme de traitements, de salaires ou de prestations sociales.

L'augmentation constante des dépenses de l'Etat est donc une cause certaine de pression inflationniste sur les prix et le maintien de la stabilité monétaire qui est l'objectif fondamental de la politique du Gouvernement postule fatalement la nécessité d'un effort soutenu en vue de mettre un terme à la progression continue des dépenses de l'Etat.

*
* *

II. — *L'endettement public.*

Non seulement l'Etat dépense chaque année davantage, mais également il dépense plus qu'il ne reçoit par ses ressources normales, par conséquent il s'endette.

Cette notion de l'endettement public a été définie par l'ancienne Commission des Finances du Conseil de la République comme étant « l'excédent de toutes les dépenses et obligations contractées durant l'année au titre des diverses activités administratives, industrielles ou sociales de l'Etat par rapport au produit normal des impôts, taxes, perceptions ou recettes de toute nature afférents à ces mêmes activités ».

Toutefois, pour déterminer avec exactitude cet excédent, il convient de tenir compte de certains facteurs susceptibles de modifier l'endettement global de l'Etat et, d'une part, d'éliminer les doubles emplois (prêts de l'Etat au secteur nationalisé), d'autre part, de réintégrer certaines dépenses qui n'apparaissent pas dans les charges de l'exercice considéré (payements effectués par la remise de titres).

Le tableau ci-après, établi sur ces bases, donne la décomposition des prévisions de l'endettement public pour l'exercice 1959 :

Excédent des dépenses de l'Etat sur les recettes normales	587
Corrections :	
+ dommages de guerre payés par titres	55
Endettement de l'Etat proprement dit	642
Opérations d'intérêt public non reprises dans la comptabilité de l'Etat :	
— emprunts des entreprises nationalisées	180
— déficit du secteur industriel	25
— excédent du secteur social	— 3
Total	202
Endettement public	844

Cet endettement de 844 milliards, supérieur d'environ 100 milliards à celui de l'année dernière, viendra s'ajouter aux quelque 11.000 milliards qui constituent à l'heure actuelle le total des dettes de l'Etat.

Sans doute, ces dettes n'ont-elles pas un caractère uniforme ; certaines correspondent à l'accumulation des déficits budgétaires et traduisent le laisser aller dont il a été fait preuve depuis des années dans la gestion des finances publiques, d'autres, au contraire, sont la contrepartie d'investissements productifs. Si les premières sont franchement mauvaises, les secondes, par contre, peuvent être considérées comme normales. Pour l'exercice 1959, l'endettement public est, à l'exclusion de la couverture du déficit du secteur industriel (25 milliards), destiné à financer des dépenses d'investissements. On doit donc considérer qu'il y a là, par rapport aux années antérieures, un net progrès qu'il convient de souligner tout spécialement.

TROISIEME PARTIE

LA REFORME MONETAIRE ET LES FINANCES EXTERIEURES

Le 27 décembre dernier, onze Etats (1) membres de l'Organisation européenne de coopération économique ont, de concert, franchi une importante étape sur le chemin du retour à la liberté dans les échanges internationaux *en rétablissant la convertibilité « externe » de leurs monnaies.*

Il semble que ce soit la Grande-Bretagne qui ait pris l'initiative d'une telle mesure d'une part, pour redonner à la livre un standing international qu'elle avait perdu au profit du dollar, d'autre part, pour semer la division dans le camp du Marché commun après l'échec de la zone de libre-échange.

La France a relevé le défi. Mais pour ce faire, elle a dû procéder à une nouvelle *dévaluation du franc* qui lui permettait du même coup de respecter ses engagements vis-à-vis de l'O. E. C. E. en ce qui concerne la *libération des échanges.*

CHAPITRE PREMIER

La dévaluation.

I. — *La dévaluation du 27 décembre 1958 est la septième depuis la fin de la dernière guerre mondiale.*

Le tableau suivant donne les étapes de ce long processus de dégradation monétaire que nous avons connu :

DATES	POIDS D'OR représentant un franc.	NOMBRE de francs représentant un dollar.
	Milligrammes.	Francs.
26 décembre 1945	7,46	119,10
26 janvier 1948	4,14	214,39
18 octobre 1948	3,37	263,50
27 avril 1949	3,27	272
20 septembre 1949	2,54	350
24 juillet 1958 (*a*)	2,11	420
27 décembre 1958	1,80	493,70

(*a*) Il s'agit de la régularisation de l'opération 20 p. 100 d'août 1957.

Ainsi, en treize ans, le franc a perdu plus des trois quarts de sa valeur externe.

(1) Allemagne fédérale, Belgique, Luxembourg, Danemark, France, Grande-Bretagne, Hollande, Italie, Norvège, Suède, Suisse. Depuis le 31 décembre 1958, il faut ajouter l'Autriche à cette liste.

II. — *Les caractéristiques de la dernière réforme sont les suivantes :*

1° *Par rapport à la précédente dévaluation, elle a le mérite de la franchise.*

Rappelons qu'après la stabilisation des prix intérieurs opérée en 1953 à la suite de la grande flambée inflationniste consécutive à la guerre de Corée et qui avait été plus forte en France que partout ailleurs, nos prix avaient cessé d'être compétitifs sur les marchés étrangers. On avait alors imaginé un système complexe d'aide à l'exportation et de taxes à l'importation qui s'analysait finalement comme une dévaluation camouflée. Nos partenaires ne s'y étaient d'ailleurs pas trompés et avaient émis des protestations d'autant plus vives que ce système — et c'était son mérite — permettait de pratiquer des discriminations par pays et par produits.

L'opération 20 p. 100 du mois d'août 1957, sous prétexte d'unifier les diverses formules d'aide à l'exportation et de taxes à l'importation, avait, en réalité, pratiqué une dévaluation d'environ 10 p. 100 (1). Bien que cette amputation du franc ait été timide, bien que par une heureuse coïncidence elle soit intervenue au moment où les cours des matières premières importées enregistraient des baisses profondes du fait de la récession américaine, ses effets sur la balance commerciale avaient été rapidement annulés — en moins de trois mois — par la hausse des prix nationaux, baptisée « opération vérité ».

Une nouvelle dévaluation s'imposait alors, que l'on a, cette fois, appelée par son nom.

Une réserve toutefois : la création d'un « franc lourd » valant 100 francs ordinaires a peut-être été dans l'esprit de ses promoteurs un moyen psychologique destiné à masquer la perte de substance de notre monnaie. Quoi qu'il en soit, une telle mesure ne trompe personne.

2° Ce qui frappe ensuite, c'est l'ampleur de la dévaluation : 17,55 p. 100. On ne s'attendait pas à une telle amputation.

En effet, l'écart moyen entre les prix français et étrangers était évalué à environ 10 p. 100. D'autre part, le dernier cours constaté sur le marché parallèle des changes était de 471 francs pour un dollar.

En fixant à 493,70 francs le cours légal du dollar, le Gouvernement a anticipé sur les hausses des prix intérieurs qui ne manqueront pas d'intervenir à très bref délai, ainsi que nous l'avons vu précédemment.

3° Il semble enfin que la spéculation ait été très importante à l'occasion de la présente dévaluation.

En effet, dans les bourses étrangères, à Londres et à Francfort notamment, les spéculateurs paraissent avoir joué la baisse du franc pour des montants considérables.

Par ailleurs, les importateurs français se sont rapidement couverts à telle enseigne que notre déficit à l'U. E. P. au 27 décembre dernier se serait élevé au chiffre record de quelque 160 millions de dollars. Il faut remonter à juillet 1957, c'est-à-dire dans des circonstances analogues, pour retrouver un déficit presque comparable : 132,6 millions de dollars.

CHAPITRE II

La libération des échanges.

Il convient tout d'abord de préciser que lorsqu'on parle d'un pourcentage de libération des échanges, on se réfère *aux échanges enregistrés par la France en 1948.*

I. — *Les mesures antérieures.*

Rappelons que le 18 juin 1957, en raison de l'amenuisement de ses réserves de devises, la France avait décidé de suspendre pour un an la libération de ses échanges avec les pays de l'O. E. C. E. ; ce qui ne veut pas dire qu'elle avait cessé tout

(1) En effet, le taux moyen de l'aide à l'exportation accordée antérieurement s'élevait à 10 p. 100 environ.

commerce : mais, par l'octroi de licences, il était possible aux pouvoirs publics de pratiquer des choix dans nos achats à l'étranger.

Le 18 juin 1958, la situation ne s'étant pas améliorée, la mesure de suspension avait été prorogée pour six mois, et en décembre dernier le Gouvernement annonçait que nos échanges avec l'O. E. C. E. seraient libérés dans la proportion de 40 % auxquels s'ajouteraient les 20 % supplémentaires prévus à l'occasion de la mise en vigueur du Marché commun, cette dernière mesure étant étendue aux autres membres de l'O. E. C. E.

II. — *Les mesures nouvelles.*

Du moment qu'il donnait une nouvelle définition à la monnaie, le Gouvernement a estimé qu'il pouvait aller au delà

1° En ce qui concerne l'O. E. C. E., les échanges sont libérés à 90 %.

La liste des produits libérés a été publiée au *Journal officiel* du 29 décembre 1958. Trois principes ont présidé à son établissement. Sont exclus de la liste :

— les produits que nos partenaires eux-mêmes n'ont pas libéré : les automobiles (1), l'horlogerie, les machines à écrire et, pour partie, les meubles ;

— certains produits agricoles qui posent un problème à l'échelon national : le beurre et les produits laitiers ;

— les produits d'industries jeunes qu'il convient de protéger momentanément en attendant qu'elles aient fait leur place dans l'économie nationale : essentiellement le caoutchouc synthétique, les machines-outils et les textiles de synthèse.

2° En ce qui concerne la zone dollar, les échanges sont libérés à 50 % alors que le pourcentage de libération atteignait environ 11 %.

III. — *Ce qu'attend le Gouvernement de telles mesures.*

En décidant d'ouvrir plus largement nos frontières aux produits étrangers, le Gouvernement a pris un risque sérieux, celui de voir fondre rapidement nos réserves de change ; mais il estime sans doute que le renchérissement des importations d'une part, et le matelas de devises qu'il s'est constitué d'autre part, grâce à une nouvelle aide étrangère, le mettent à l'abri d'un tel risque et qu'en tout état de cause les avantages de l'opération l'emportent sur les inconvénients.

En effet :

— *sur le plan intérieur,* la pression des importations contiendra les hausses de prix dans des limites raisonnables ;

— *sur le plan extérieur,* nous devenons des partenaires « à part entière », ayant rempli tous nos engagements vis-à-vis de l'O. E. C. E. Notre position sera notablement plus forte lors des discussions à venir entre membres du Marché Commun et autres participants à l'O. E. C. E. à propos de la zone de libre-échange.

Chapitre III

La convertibilité.

I. — *Il s'agit d'une convertibilité limitée.*

Avant 1914, lorsqu'on parlait d'une monnaie convertible, cela signifiait que tout individu, quelle que soit sa résidence — nationale ou étrangère — pouvait changer cette monnaie contre de l'or ou n'importe quelle devise.

La récente réforme est de portée plus limitée :

A) Comme avant, *les résidents d'une zone monétaire ne peuvent en convertir la monnaie en une autre monnaie.* Ils sont toujours tenus de céder leurs créances

(1) Toutefois, en Allemagne, les automobiles sont comprises dans la liste des produits libérés.

libellées en devises étrangères à l'Office des Changes à l'exclusion d'un pourcentage de leurs ventes dont ils ont la libre disposition (comptes « exportations, frais accessoires » ou E. F. A. C.) (1).

Seules peuvent être régulièrement acquises par un résident, les valeurs mobilières étrangères négociables sur les places étrangères et cédées par un autre résident : ce sont les « *devises-titres* ». Il existe bien un marché parallèle des devises, mais les transactions y sont réduites.

B) *La convertibilité est réservée aux seuls non-résidents* — et c'est dans ce domaine que les récentes mesures ont apporté des modifications.

1° Avant le 27 décembre dernier, en France, les non-résidents étaient classés en 3 catégories ne disposant pas des mêmes possibilités en matière de conversion monétaire :

a) *Ceux de la zone dollar* (habitants du continent américain à l'exclusion du Paraguay, du Chili, de l'Equateur) qui pouvaient se faire ouvrir auprès d'un intermédiaire agréé en France un compte « *francs libres* » convertibles aussi bien en dollars qu'en « francs transférables ».

b) *Ceux de la zone de transférabilité* (habitants de l'Europe Occidentale à l'exclusion de l'Espagne, du Japon, des deux Chines, de la Hongrie, du Paraguay) qui pouvaient se faire ouvrir un compte de « *francs transférables* » non convertibles en dollars, mais convertibles en un certain nombre de monnaies européennes (suédoise, norvégienne, danoise, allemande, portugaise, hollandaise, belge, suisse, italienne, anglaise et autrichienne) ;

c) *Ceux de la zone bilatérale* (les autres résidents et notamment ceux de l'Europe de l'Est et du Moyen-Orient) qui pouvaient se faire ouvrir un compte de « *francs-bilatéraux* » uniquement convertibles dans la monnaie de la nationalité du titulaire du compte.

2° La réforme a consisté à *unifier les comptes « francs libres » et les comptes « francs transférables »* : en d'autres termes, le résident de l'une de ces deux zones pourra demander de rapatrier ses créances dans la monnaie de son choix (par exemple un Belge pourra demander à être payé en dollars) et pourra effectuer un payement dans la zone franc en n'importe quelle monnaie des deux zones (par exemple un Américain pourra régler une dette en francs belges).

Etant donné qu'à l'U. E. P., la France avait depuis longtemps épuisé les facilités de crédit qui lui étaient ouvertes et qu'elle effectuait le règlement de ses déficits en or ou en dollars, la réforme apparaît d'une portée réduite.

Par ailleurs, en ce qui concerne les « *comptes-capital* » c'est-à-dire ceux qui sont et demeurent bloqués en France, ils pouvaient faire l'objet de transferts à d'autres comptes-capital mais de même nationalité : désormais ces transferts pourront être effectués à des comptes-capital de n'importe quelle nationalité de la zone dollar ou de la zone de transférabilité.

Enfin, les *facilités de rapatriement de capitaux* déjà accordées aux résidents de la zone dollar sont étendues aux résidents de la zone de transférabilité.

II. — *La convertibilité des monnaies européennes entraîne la dissolution de l'U. E. P.*

Rappelons que l'U. E. P. qui fonctionnait depuis le 19 septembre 1950, avait été le premier pas franchi sur le chemin du retour à la convertibilité en substituant pour les pays européens un *système de compensation multilatérale des créances et des dettes* aux accords bilatéraux de paiements : à chaque fin de mois, seuls les soldes créditeurs ou débiteurs faisaient l'objet de règlements par l'intermédiaire de la Banque des règlements internationaux à Bâle.

---

(1) Ce pourcentage qui était de 15 p. 100 pour les créances dollars et 10 p. 100 pour les autres créances est ramené à 12 p. 100 et à 8 p. 100 à partir du 1er janvier 1959.

De plus l'U. E. P. avait prévu un *système automatique d'octroi de crédits :* chaque état membre était doté d'un « quota » à l'intérieur duquel les positions nettes cumulatives étaient réglées partie en or, partie en crédits. Une double évolution en sens inverse s'était manifestée au cours du fonctionnement de l'institution tendant :

— d'une part, à l'élargissement des crédits par l'octroi de « rallonges » aux quotas ou de crédits spéciaux dont la France avait largement bénéficié ;

— d'autre part, au rétrécissement de ces mêmes crédits puisque la proportion des paiements obligatoirement effectués en or à l'intérieur des quotas, fixée à l'origine à 40%, avait été élevée à 50% en 1954 et à 75% en 1955.

Le retour à la convertibilité externe met fin à l'U. E. P. et pose deux problèmes :

1° *Il faut tout d'abord arrêter les comptes de l'Union, fixer le montant des dettes ou des créances que chaque partenaire a accumulées en 8 ans et procéder aux règlements nécessaires :*

Par exemple, au 30 novembre dernier, la France devait *626,1 millions de dollars* (environ 310 milliards de francs). Cette dette à l'égard de l'U. E. P. sera morcelée en dettes bilatérales : 80 % de cette somme sera vraisemblablement due à l'Allemagne qui est, de loin, le plus gros créditeur européen (1.094,5 millions de dollars sur 1.381,1).

Le règlement de nos dettes sera échelonné sur 3 ans à moins que par des négociations nous obtenions des conditions plus avantageuses.

2° On pouvait craindre que le retour à la convertibilité mît fin à toute coopération européenne en matière monétaire : aussi, pour éviter ce danger, *a été signé le 5 août 1955, entre les membres de l'O. E. C. E., un accord monétaire qui se substitue automatiquement à l'U. E. P. au moment où celle-ci disparaît.*

Cet accord prévoit :

a) *La création d'un Fonds européen* au capital de 600 millions de dollars qui aura pour objet de fournir aux parties contractantes des *crédits pour les aider à faire face à leurs difficultés temporaires de balance globale des paiements.*

Les crédits perdent ainsi le caractère d'automaticité qu'ils avaient dans l'U. E. P.; ils sont octroyés par décision du Fonds qui fixe le taux de l'intérêt, la durée (au maximum 2 ans), ainsi que « toute condition ou autre attachée au crédit ».

b) *Le maintien du système multilatéral de règlements.*

Les règlements pourront continuer comme par le passé à intervenir à chaque fin de mois pour le solde des opérations *mais ils pourront également s'effectuer soit par le canal du marché des changes, soit également par voie d'accords bilatéraux.*

D'autre part, chaque signataire souscrit à trois engagements :

— au cas de l'adoption de changes flottants, limiter les fluctuations de sa monnaie dans des limites notifiées à ses partenaires,

— dans l'intervalle des règlements et dans les limites d'un plafond convenu, mettre sa monnaie à la disposition de tout pays qui en ferait la demande (financement intérimaire).

— accepter que les règlements mensuels des soldes soient effectués en dollars des Etats-Unis.

Ainsi, l'accord monétaire européen maintient un lien entre les membres de l'O. E. C. E., mais un lien plus relâché qu'au sein de l'U. E. P. puisque les crédits ne sont plus automatiques et que la compensation inter-européenne des créances et des dettes devient facultative.

III. — *Il semble qu'en ce qui la concerne, la France ait accepté la convertibilité plus sous la contrainte étrangère que par doctrine économique.*

En effet, une saine convertibilité postule deux conditions :

— une balance des comptes en équilibre durable,

— une abondante réserve de changes.

Ces conditions sont-elles remplies ?

1° Sans doute notre balance des comptes s'est-elle améliorée depuis l'été, sauf au cours du mois de décembre où l'on a connu avant la dévaluation de fortes importations spéculatives. Elle n'en sera pas moins déficitaire pour 1958, 500 millions de dollars environ, alors que les balances anglaise et allemande sont en suréquilibre depuis des années.

On compte l'équilibrer dans l'avenir grâce à la dévaluation. En effet, d'une part, nos exportations devraient s'accroître, nos prix exprimés en monnaies étrangères étant plus bas et, d'autre part, on attend des récentes mesures monétaires l'arrivée d'une masse de capitaux étrangers qui viendraient s'investir en France.

En somme, on fait un pari sur l'avenir dont la réussite dépend des mesures qui ont été prises, mais aussi de la reprise des affaires dans le monde occidental et de la confiance que la nouvelle politique inaugurée en France pourra inspirer à nos partenaires.

2° Une réserve de changes en monnaies fortes est également nécessaire du moment que la convertibilité s'accompagne d'une libération des échanges.

Or, la France semble la moins bien placée en ce domaine parmi les Etats européens. Selon le Federal Reserve Bulletin de novembre 1958, les réserves en or et devises des principaux pays européens auraient été les suivantes au 30 juin :

Allemagne fédérale	4.040	millions	de dollars.
Royaume-Uni	3.810	—	—
Suisse	2.689	—	—
Italie	1.678	—	—
Belgique-Luxembourg	1.393	—	—
Pays-Bas	1.289	—	—
France	890	—	— (1).

En fin d'année, les réserves françaises avaient d'ailleurs baissé d'une centaine de millions de dollars. Mais, par ailleurs, elles se sont accrues, pour reprendre les termes du ministre des finances dans son allocution télévisée, de « masses de manœuvre très importantes » mises à la disposition de la Banque de France par les banques centrales de Grande-Bretagne, d'Allemagne, de Belgique, de Hollande et par la Banque des règlements internationaux.

Le montant est tenu secret (2) : tout au plus sait-on que la Bundesbank a accordé un prêt de 250 millions de marks qui pourrait être suivi d'autres prêts et que plusieurs banques privées américaines ont accordé pour 200 millions de dollars de crédits.

L'ensemble de ces aides extérieures permettrait de « tenir » pendant deux ans au terme desquels l'exploitation des pétroles sahariens viendrait assurer l'équilibre de notre balance des comptes.

Ainsi, en fin de 1958, nous avons dû renouveler le geste que nous avions accompli au début de la même année : solliciter l'aide étrangère. Et notre prêteur le plus généreux semble être l'Allemagne qui prend désormais le leadership européen en matière financière. Notre dette extérieure s'accroît brusquement du montant de ces prêts auxquels il faut ajouter notre dette à l'U. E. P. *C'est dire qu'il faudra que nos balances des comptes à venir soient en très net suréquilibre pendant de nombreuses années pour permettre le remboursement de ces avances.*

. . . . . .

(1) Encaisse de la Banque de France comprise.

(2) La presse a avancé le chiffre de 250 millions de dollars.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.

Prix : 120 francs.

N° 60

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE OUVERTE LE 28 AVRIL 1959

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1959.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) *sur le projet de* **loi de programme,** ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relatif* à l'**équipement sanitaire** *et* **social.**

Par MM. Marcel PELLENC et Hector PESCHAUD

Sénateurs.

TOME II

EXAMEN DU PROJET DE LOI

Par M. Hector PESCHAUD

Rapporteur spécial.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *Président ;* Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *Vice-Présidents ;* Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *Secrétaires ;* Marcel Pellenc, *Rapporteur général ;* André Armengaud, Fernand Auberger, Edouard Bonnefous, André Boutemy, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Christophe Kalenzaga, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Henri Longchambon, Jean-Marie Louvel, Georges Marie-Anne, André Maroselli, Georges Marranne, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Edouard Soldani, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (1re législ.) : **57, 73, 77 et in-8° 6.**

Sénat : 56 (1958-1959).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet de fixer la consistance d'un programme d'équipement sanitaire et social à lancer au cours des années 1960, 1961 et 1962, c'est-à-dire couvrant les deux dernières années du troisième plan quadriennal de modernisation et d'équipement approuvé par le décret n° 59-443 du 19 mars 1959 (*J. O.* du 22 mars) et la première année du plan suivant.

Après avoir analysé son contenu, votre Rapporteur tentera de situer la loi de programme par rapport d'une part à l'effort déjà accompli en la matière depuis la Libération et d'autre part aux besoins qui restent à couvrir.

*
* *

I. — **Le contenu de la loi de programme.**

Elle ne recouvre pas l'ensemble des besoins d'investissement du Ministère de la Santé publique et de la Population. Fixant les programmes pour un certain nombre d'objectifs, elle comprend, en outre, certaines dispositions d'ordre financier ou technique permettant d'en faciliter l'exécution.

A. — Les objectifs

Ils sont à la fois *limités* mais *précis*.

Il semble que le Gouvernement ait voulu parer au plus pressé en comblant les lacunes les plus criantes de l'équipement sanitaire et social français. Ce dernier s'est en effet longtemps constitué d'une manière empirique sans « coller » suffisamment à l'évolution de la thérapeutique, à celle des maladies, à celle de la démographie.

Aussi le Gouvernement, en déposant la loi de programme, a-t-il mis l'accent sur quatre objectifs :

— le secteur hospitalier,
— la lutte contre les maladies mentales,
— la lutte contre le cancer,
— l'enfance inadaptée.

Mais en même temps il a eu le souci de préciser ses projets et la loi de programme *donne ainsi la liste de toutes les opérations qui seront lancées en 1960, 1961 et 1962 en matière d'hôpitaux et de centres anticancéreux.*

1° *Le secteur hospitalier.*

« Vétusté, mauvaise répartition géographique des établissements, mauvaise répartition par spécialités », tels sont les défauts de notre équipement hospitalier relevés par la Commission de l'équipement sanitaire et social du Plan qui proposait d'agir dans deux directions :

— tendre vers une concentration des services très spécialisés nécessitant des installations coûteuses et un personnel hautement qualifié et vers une déconcentration des services courants de manière à les rapprocher du malade ;
— faire un effort en matière de lits d'hospices pour tenir compte de l'évolution démographique.

A ces besoins, se sont ajoutés ceux qui résultent de l'ordonnance du 11 décembre 1958 portant *réforme hospitalière* (et du décret d'application du même jour), ainsi que ceux qui découlent de la *réforme des études médicales* effectuée par l'ordonnance du 30 décembre 1958.

En effet, le premier de ces textes prévoit que les hôpitaux pourront être autorisés « à réserver des lits pour la clientèle personnelle des médecins, chirurgiens et spécialistes de l'établissement lorsque ceux-ci lui consacrent toute leur activité professionnelle et à permettre à ces praticiens de recevoir en consultation des malades qui leur sont adressés personnellement ». Il sera donc nécessaire de prévoir dès maintenant, pour le chef de service exerçant à plein temps, un certain nombre d'aménagements : bureaux, salles d'attente, chambres individuelles. Par ailleurs, les grandes salles communes sont appelées à disparaître dans un souci d'humanisation de l'hôpital.

Enfin, le rapprochement de la Faculté de Médecine des services hospitaliers nécessitera la création de laboratoires et de salles de cours, mais, semble-t-il, sur les crédits de l'Education Nationale, bien que soient prévus, dans le projet qui nous est soumis, des crédits affectés à l'adaptation à l'enseignement de certains hôpitaux.

Un problème de coordination risque donc de se poser.

2° *La lutte contre les maladies mentales.*

La situation des hôpitaux psychiatriques est dramatique : ainsi, à la fin de 1957, alors que leur capacité optimum s'élevait à 71.906 lits, que leur capacité maximum était de 90.971 lits, le nombre des malades mentaux reconnus atteignait 110.000, d'où un déficit de près de 20.000 lits (1) et l'encombrement des établissements.

Un tel état de fait a trop souvent pour conséquence de priver de soins des malades qui en auraient besoin et d'interrompre trop précocement les traitements au risque de rendre les cures inefficaces.

Par ailleurs, la loi du 30 juin 1838 a fait obligation à tous les départements de construire un hôpital psychiatrique ou un quartier psychiatrique dans les hôpitaux généraux : 120 ans après la publication de ce texte, 18 départements sont encore dépourvus d'établissements de l'espèce (2). La loi de programme, en poursuivant l'achèvement d'opérations déjà lancées et en lançant des opérations nouvelles, comblera cette lacune pour 8 d'entre eux (3).

3° *La lutte contre le cancer.*

Avec les maladies de cœur, le cancer est une des causes principales de décès (près d'un Français sur 5) et le nombre des cas augmente chaque année ainsi que le prouve le tableau ci-après.

---

(1) L'Organisation mondiale de la santé estime à 3 lits pour 1.000 habitants l'équipement nécessaire pour les pays de l'Europe occidentale en matière de traitement des maladies mentales : la France aurait donc besoin de 130.000 lits. Le déficit réel est donc de 40.000 lits.

(2) Hautes-Alpes, Ardennes, Aube, Creuse, Doubs, Drôme, Gard, Indre, Loire, Loir-et-Cher, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Territoire de Belfort, Corse.

(3) Hautes-Alpes, Aube, Creuse, Doubs, Gard, Loir-et-Cher, Seine-et-Oise, Corse.

EVOLUTION DE LA MORTALITE PAR CANCER

ANNEE	NOMBRE DE DECES par cancer.		POURCENTAGE de décès par cancer pour 100 décès de causes connues.	NOMBRE de décès par cancer pour 100.000 habitants.
	Déclarés.	Probables.		
1946	60.605	68.283	13,3	160
1947	64.326	69.833	14,8	163
1948	67.705	72.965	14,9	167
1949	70.380	75.128	13,6	172
1950	74.770	83.813	15,9	180
1951 (*a*).....	76.631	85.445	15,2	183
(*b*).....	78.265	87.335	15,5	186
1952 (*a*).....	78.502	85.332	16,5	181
(*b*).....	80.381	87.273	16,9	186
1953 (*a*).....	78.818	87.251	15,9	183
(*b*).....	80.886	89.540	16,3	189
1954 (*a*).....	79.712	88.152	17,2	176
(*b*).....	81.951	90.616	17,6	181
1955 (*a*).....	81.272	90.003	17,3	185
(*b*).....	83.583	92.568	17,8	190
1956 (*a*).....	82.944	91.499	16,9	184
(*b*).....	85.494	94.303	17,5	190
1957 (*a*).....	84.953	93.030	17,7	186
(*b*).....	87.441	95.745	18,2	192

(*a*) (*b*) A partir de 1951, les chiffres de la première ligne (*a*) correspondent aux décès par cancer à l'exclusion des leucémies et aleuxémies dont il n'était pas tenu compte dans les statistiques des années précédentes ; les chiffres de la deuxième ligne (*b*) comprennent ces deux catégories d'affections.

Les cancers sont, en majorité, traités dans les hôpitaux généraux. Mais un équipement spécialisé a toutefois dû être créé pour le dépistage précoce des atteintes cancéreuses, le traitement de formes nécessitant la mise en œuvre de plusieurs thérapeutiques ou l'utilisation d'appareils très coûteux, la surveillance des anciens malades et la recherche scientifique.

En ce domaine, comme dans les précédents, le déficit en « lits » est considérable puisqu'on ne dispose que d'environ 3.000 lits alors que les besoins sont estimés à 8.000.

4° *L'enfance inadaptée.*

Le nombre des enfants inadaptés est évalué à un million.

Fort heureusement, tous n'ont pas à être traités dans des établissements spécialisés : centres d'accueil et d'observation, foyers de semi-liberté, institutions pour déficients sensoriels, moteurs, caractériels ou pour débiles profonds. Les moins atteints n'ont qu'à suivre un enseignement particulier dans les classes primaires du ressort de l'Education nationale.

Quoi qu'il en soit, la Commission de l'Equipement sanitaire et social du plan a estimé à 300.000 l'insuffisance des places dans les établissements précités, soit près de six fois le nombre de places disponibles. L'effort à faire en ce domaine trop longtemps négligé est très important pour rattraper le retard

*
* *

Ainsi donc, la loi de programme limite ses ambitions à quatre problèmes dont la solution est urgente. Mais selon les termes de la lettre adressée par le Premier Ministre au Président de l'Assemblée Nationale, « *il ne s'agit pas de programmes maxima, mais plutôt de programmes minima faisant ressortir un noyau de dépenses garanties* ». Dans chacune des lois de finances à venir seront inscrites des autorisations de programme supplémentaires relatives aux secteurs de la Santé publique non couverts par la loi de programme.

Quoi qu'il en soit, on peut raisonnablement estimer que le projet qui nous est soumis couvre environ 75 p. 100 des dépenses d'équipement du budget de la Santé publique.

*
* *

B. — L'ASPECT FINANCIER DES PROGRAMMES

L'ensemble des crédits demandés — soit 23 milliards de francs — se décompose ainsi, par année et par secteur :

SECTEURS	TOTAL	1960	1961	1962
		(en millions de francs)		
Ecole nationale et laboratoires	1.600	700	450	450
Hôpitaux	10.850	3.650	3.600	3.600
Hôpitaux psychiatriques	7.050	2.350	2.350	2.350
Cancer	1.800	530	670	600
Enfance inadaptée	1.700	470	630	600
	23.000	7.700	7.700	7.600

Ainsi le secteur « hôpitaux » recevra 47,2 % des sommes demandées ; le secteur « hôpitaux psychiatriques », 30,6 % ; le secteur « cancer », 7,8 % ; le secteur « enfance inadaptée », 7,4 %, et le secteur « Ecole nationale et laboratoires », 7 %.

1° *Ecole nationale et laboratoires.*

Les crédits demandés — 1.600 millions de francs — seraient affectés de la manière suivante :

— pour 900 millions, au regroupement des services du *Laboratoire national de la santé publique* créé par la loi du 14 janvier 1950, services qui sont actuellement disséminés dans Paris (1). Le projet comporterait la création de quatre laboratoires : chimie pure, biochimie (animale et végétale), physique et pharmacologie ;

— pour 250 millions, à la réinstallation de l'*Ecole nationale de la santé publique,* actuellement logée à l'étroit dans les locaux du Ministère de la Santé Publique. Cette école, qui assure des stages de début de carrière et de perfectionnement pour les médecins de différents départements ministériels, reçoit en outre des boursiers étrangers et, de plus en plus nombreux, des boursiers de la Communauté ;

(1) 25, boulevard Saint-Jacques (vénérologie); 1, rue Lacretelle (bactériologie et eaux minérales); 16, rue Bonaparte (vaccins); 71, rue d'Assas (contrôle des médicaments).

— pour 400 millions, à l'extension de laboratoires dépendant du Ministère et de l'Institut national d'hygiène : *laboratoire de protection des radiations ionisantes, laboratoire pour les questions de nutrition, laboratoire pour les questions de pollution de l'atmosphère ;*

— pour le reliquat au *Centre national d'action éducative, sanitaire, démographique et sociale* et aux services communs aux divers laboratoires (ateliers, animalerie, magasins, unités communes de statistiques...).

Tous ces travaux sont au compte de l'Etat qui est le maître d'œuvre, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses établissements publics. Il n'en est pas de même en matière d'hôpitaux généraux, d'hôpitaux psychiatriques, de centres anticancéreux et d'établissements chargés de l'enfance inadaptée, où l'Etat ne fait que subventionner une part des travaux dont l'initiative revient en général aux collectivités locales.

2° *Secteurs subventionnés.*

Nous n'analyserons pas ici les projets qui ont été retenus et dont le catalogue est contenu dans les pages 11 à 16 du projet de loi n° 57.

Nous nous bornerons à une récapitulation de l'ensemble des opérations et à quelques commentaires sur les taux maxima de subvention et le choix des opérations retenues.

a) *Hôpitaux.*

ANNEE	MONTANT DES TRAVAUX	PART DE L'ETAT
	(En millions de francs.)	
1960	9.125	3.650
1961	9.000	3.600
1962	9.000	3.600
Total	27.125	10.850

La part de l'Etat s'établit à 40 %.

Il convient à ce propos de signaler que l'article 2 du décret-programme du 20 mai 1955 avait prévu qu'un arrêté fixerait les

taux maxima des subventions de l'Etat par rapport à la dépense totale de chaque opération. Ce texte n'est pas encore paru, mais le taux de 40 % a été fixé en accord par les départements des Finances et de la Santé publique.

Il importe également de rappeler que la Commission de l'équipement sanitaire et social avait émis le vœu que ce chiffre fût porté à 50 % pour alléger les charges des maîtres d'œuvre : ce vœu n'a pas été retenu par le Gouvernement, pas plus que celui qui prévoyait des compléments possibles de 10 % lorsque la collectivité intéressée supportait une participation en capital et de 20 % lorsqu'il s'agissait du financement d'une opération prescrite par le Ministère de la Santé publique et de la Population.

Il faut enfin souligner :

— qu'aucun principe n'apparaît dans le choix des opérations à lancer et que les programmes retenus ne manqueront pas de soulever des protestations;

— que les hospices semblent négligés dans le projet, contrairement aux vœux de la Commission de l'équipement sanitaire et social (trois projets pour 1962, 420 millions de crédits budgétaires).

b) *Hôpitaux psychiatriques.*

ANNEE	MONTANT DES TRAVAUX	PART DE L'ETAT
	(En millions de francs.)	
1960	4.932	2.350
1961	4.920	2.350
1962	5.080	2.350
Total	14.932	7.050

La part de l'Etat est donc en moyenne de 47,2 %.

Alors que le taux maximum de 40 % prévu pour les hôpitaux généraux a été appliqué à toutes les opérations retenues par la loi de programme, un certain nombre d'opérations ne bénéficient pas du taux maximum de 50 % prévu pour les hôpitaux psychiatriques.

Rappelons que ce maximum de 50 % a été reconnu correct par la Commission de l'équipement sanitaire et social.

— pour 400 millions, à l'extension de laboratoires dépendant du Ministère et de l'Institut national d'hygiène : *laboratoire de protection des radiations ionisantes, laboratoire pour les questions de nutrition, laboratoire pour les questions de pollution de l'atmosphère ;*

— pour le reliquat au *Centre national d'action éducative, sanitaire, démographique et sociale* et aux services communs aux divers laboratoires (ateliers, animalerie, magasins, unités communes de statistiques...).

Tous ces travaux sont au compte de l'Etat qui est le maître d'œuvre, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses établissements publics. Il n'en est pas de même en matière d'hôpitaux généraux, d'hôpitaux psychiatriques, de centres anticancéreux et d'établissements chargés de l'enfance inadaptée, où l'Etat ne fait que subventionner une part des travaux dont l'initiative revient en général aux collectivités locales.

2° *Secteurs subventionnés.*

Nous n'analyserons pas ici les projets qui ont été retenus et dont le catalogue est contenu dans les pages 11 à 16 du projet de loi n° 57.

Nous nous bornerons à une récapitulation de l'ensemble des opérations et à quelques commentaires sur les taux maxima de subvention et le choix des opérations retenues.

a) *Hôpitaux.*

ANNEE	MONTANT DES TRAVAUX	PART DE L'ETAT
	(En millions de francs.)	
1960	9.125	3.650
1961	9.000	3.600
1962	9.000	3.600
Total	27.125	10.850

La part de l'Etat s'établit à 40 %.

Il convient à ce propos de signaler que l'article 2 du décret-programme du 20 mai 1955 avait prévu qu'un arrêté fixerait les

taux maxima des subventions de l'Etat par rapport à la dépense totale de chaque opération. Ce texte n'est pas encore paru, mais le taux de 40 % a été fixé en accord par les départements des Finances et de la Santé publique.

Il importe également de rappeler que la Commission de l'équipement sanitaire et social avait émis le vœu que ce chiffre fût porté à 50 % pour alléger les charges des maîtres d'œuvre : ce vœu n'a pas été retenu par le Gouvernement, pas plus que celui qui prévoyait des compléments possibles de 10 % lorsque la collectivité intéressée supportait une participation en capital et de 20 % lorsqu'il s'agissait du financement d'une opération prescrite par le Ministère de la Santé publique et de la Population.

Il faut enfin souligner :

— qu'aucun principe n'apparaît dans le choix des opérations à lancer et que les programmes retenus ne manqueront pas de soulever des protestations;

— que les hospices semblent négligés dans le projet, contrairement aux vœux de la Commission de l'équipement sanitaire et social (trois projets pour 1962, 420 millions de crédits budgétaires).

b) *Hôpitaux psychiatriques.*

ANNEE	MONTANT DES TRAVAUX	PART DE L'ETAT
	(En millions de francs.)	
1960	4.932	2.350
1961	4.920	2.350
1962	5.080	2.350
Total	14.932	7.050

La part de l'Etat est donc en moyenne de 47,2 %.

Alors que le taux maximum de 40 % prévu pour les hôpitaux généraux a été appliqué à toutes les opérations retenues par la loi de programme, un certain nombre d'opérations ne bénéficient pas du taux maximum de 50 % prévu pour les hôpitaux psychiatriques.

Rappelons que ce maximum de 50 % a été reconnu correct par la Commission de l'équipement sanitaire et social.

c) *Centres anti-cancéreux.*

ANNEE	MONTANT DES TRAVAUX	PART DE L'ETAT
	(En millions de francs.)	
1960	990	530
1961	1.280	670
1962	1.110	600
Total	3.380	1.800

La part de l'Etat s'établit en moyenne à 53,2 %, quelques opérations étant financées à 60 %, taux maximum retenu dans l'accord intervenu entre les Finances et la Santé publique.

d) *Enfance inadaptée.*

ANNEE	MONTANT DES TRAVAUX	PART DE L'ETAT
	(En millions de francs.)	
1960	1.179	470
1961	1.576	630
1962	1.500	600
Total	4.255	1.700

Le taux moyen des subventions n'atteint pas tout à fait 40 %, alors que la commission déjà citée avait proposé le chiffre de 50 %.

*
* *

L'aspect financier du programme se résume enfin ainsi :

ANNEE	MONTANT DES TRAVAUX	PART DE L'ETAT
	(En millions de francs.)	
1960	16.926	7.700
1961	17.226	7.700
1962	17.140	7.600
Total	51.292	23.000

C. — Les mesures propres a faciliter l'exécution de la loi programme

Elles sont de deux ordres, financier et technique :

1° *Les mesures d'ordre financier.*

L'article 2 du projet qui nous est soumis dispose qu'un décret pris chaque année *pourra fixer, en tant que de besoin, l'affectation par priorité d'une partie des fonds d'action sanitaire et sociale à la réalisation du programme d'action sanitaire et social approuvé par le Parlement.*

En effet, si les textes organiques de la Sécurité sociale ont attribué aux caisses une large autonomie, ils n'en ont pas moins prévu que leur action en matière d'action sanitaire et sociale devait s'exercer dans le cadre du plan d'équipement sanitaire dressé par le Ministre de la Santé Publique et de la Population (1).

Mais ces dispositions sont souvent appliquées avec plus ou moins de rigueur.

L'article 2 du projet de loi de programme est essentiellement destiné à assurer une plus stricte application des dispositions en vigueur.

2° *Les mesures d'ordre technique.*

Elles sont contenues dans *l'article 3* du projet qui stipule que : « *pour les opérations d'équipement sanitaire et social dont le montant total est supérieur à 500 millions de francs, le maître de l'ouvrage devra soumettre le choix de l'architecte chargé des travaux à l'agrément du Ministre de la Santé publique et de la Population* ».

L'architecture hospitalière nécessite une technique très spéciale et d'autant plus complexe que le projet envisagé est plus important et comporte des services nombreux et variés. Se posent alors des problèmes délicats d'implantation de ces services, de liaison, de circulation, qui ne peuvent être résolus au mieux que par des architectes ayant une longue pratique en matière hospitalière.

L'article 3 répond à cette nécessité.

*
* *

(1) Article 118 du décret du 8 juin 1946 : « Le comité technique d'action sanitaire et sociale institué... auprès du conseil supérieur de la sécurité sociale établit *dans le cadre du plan général d'équipement sanitaire dressé par le ministre de la santé publique et de la population* le programme d'action sanitaire des caisses de sécurité sociale ».

Tel est l'économie du programme triennal d'équipement sanitaire et social.

Comment l'effort financier que le Gouvernement nous demande d'approuver se situe-t-il par rapport à l'effort qui a déjà été accompli ? Quelle est la fraction de nos besoins qu'il nous permettra de couvrir ?

Les réponses données à ces questions permettront de porter un jugement de valeur sur la présente loi de programme.

*
* *

II. — L'importance de la loi de programme.

Nous analyserons successivement l'effort financier de l'Etat en matière de santé publique depuis 1946 et les choix faits par le troisième Plan de modernisation et d'équipement parmi l'ensemble des besoins afin de les comparer à ceux du programme triennal.

A. — L'évolution des crédits d'équipement sanitaire et social depuis 1946

Elle est retracée dans le tableau ci-dessous, établi en *francs courants,* qui recouvre l'ensemble des budgets d'investissement du Ministère de la Santé publique et pas seulement les quatre objectifs de la loi de programme.

ANNEES	CREDITS OUVERTS		CREDITS reportés.	CREDITS effectivement consommés.	MONTANT des travaux effectués.
	Autorisations de programme.	Crédits de payement.			
	(En milliers de francs courants.)				
1946 à 1952...	6.324.404	3.622.804	1.124.232	2.395.015	»
1952	2.432.000	1.914.058	1.554.364	1.452.111	3.000.000
1953	4.070.198	2.006.000	2.533.322	993.647	3.247.000
1954	5.024.999	2.313.000	2.773.702	1.600.015	6.217.000
1955	11.535.999	6.860.049	7.498.364	2.135.388	7.388.000
1956	11.331.000	5.213.000	8.009.545	4.701.819	13.760.000
1957	9.394.000	7.074.000	8.768.948	6.314.597	17.482.000
1958	4.428.000	8.957.000	8.942.403	8.783.545	20.213.000
1959	6.000.000	6.700.000	»	»	»

Dans les quatorze années retracées dans ce tableau, la période 1954 à 1957 appelle une attention particulière parce qu'elle couvre le premier plan d'équipement (1) sanitaire et social défini par le décret-programme du 20 mai 1955.

C'est lors de la préparation du deuxième plan de modernisation et d'équipement qu'a été dressé un premier inventaire des besoins en investissements sanitaires, qu'ont été prises les premières mesures tendant à coordonner les efforts en ce domaine et qu'ont été adoptés les premiers crédits vraiment importants.

Alors qu'entre 1946 et 1954, 13 milliards d'autorisations de programme avaient été inscrites au budget de la Santé publique, le décret du 20 mai 1955 avait fixé, *pour quatre ans, à 36 milliards la part de l'Etat dans un programme de travaux de 90 milliards :* il fallait rattraper une partie du retard accumulé depuis plusieurs années.

Le calendrier fixé par le texte était le suivant :

1954	5 milliards.
1955	11 —
1956	10 —
1957	10 —

La comparaison de ces prévisions avec les autorisations de programme réellement accordées par les lois de finances montre qu'elles ont été respectées.

Par contre, l'analyse des crédits de paiement et, plus encore, celle des crédits effectivement consommés fait apparaître *un décalage important entre les ambitions et les possibilités.*

De trop longs délais ont souvent séparé l'approbation du programme du lancement des travaux, délais d'autant plus grands que les opérations étaient plus importantes : un an, deux et même trois ans dans certains cas (2).

Notons toutefois qu'au fur et à mesure de l'exécution du programme quadriennal, la situation s'est peu à peu améliorée en ce qui concerne l'utilisation des crédits. Diverses mesures ont été prises pour en accélérer le rythme :

— octroi d'acomptes anticipés (arrêté du 24 avril 1956) ;

— suppression de la retenue de garantie pour faciliter la trésorerie des maîtres d'œuvre ;

---

(1) Ce *premier* programme d'équipement sanitaire et social était compris dans le *second* plan de modernisation et d'équipement.

(2) Trois ans en ce qui concerne par exemple la reconstruction de l'hôpital de Saint-Nazaire, la création d'un service central de radiologie à l'hôpital Tenon. (Voir rapport de la Commission d'équipement sanitaire et social, mai 1957.)

— suppression de l'intermédiaire des préfets dans la transmission des dossiers (lettre commune du 17 octobre 1955) ;
— fixation de normes évitant les tâtonnements.

Quoi qu'il en soit, il aura fallu un minimum de sept années pour que le plan soit exécuté.

Quant aux années 1958 et 1959, elles ont vu baisser de moitié les autorisations de programme inscrites au budget de la Santé publique du fait de la situation particulière que nous venons d'exposer — il fallait « digérer » un programme retardé dans son exécution — et du fait également des difficultés financières que traversait le pays. Et les crédits de paiement ont plus servi à couvrir les hausses de prix qu'à financer des opérations nouvelles.

La loi de programme se caractérise donc par une relance des opérations d'équipement sanitaire et social. Avec son « noyau » inconditionnel de 7,7 milliards annuels de travaux, qui correspondra à un total de 10 milliards d'autorisations de programme pour l'ensemble du budget d'équipement de la Santé publique en 1960 — et compte tenu de la hausse des prix (1) *— son importance est un peu inférieure à celle du décret-programme du 20 mai 1955* (moyenne annuelle en francs 1959 : 11,5 milliards).

Cette relance nécessaire est-elle suffisante ?

B. — Les besoins en matière d'équipement sanitaire et social et les choix opérés par le troisième plan de modernisation et d'équipement

A la fin de l'exécution du second plan, soit le 31 décembre 1957, les investissements qui auraient été nécessaires pour combler notre retard en matière d'équipement sanitaire étaient évalués par la Commission nationale de l'organisation hospitalière à 326 milliards de francs, soit :

— pour l'équipement sanitaire.....	248,5 milliards.
— pour l'équipement social.....	72,8 —
— pour la recherche.....	4,9 —

et pour les quatre objectifs retenus dans le projet de loi-programme, à 248 milliards, soit :

145,5 milliards pour les hôpitaux ;
65,1 milliards pour la lutte contre les maladies mentales ;
8,3 milliards pour la lutte contre le cancer ;
29,1 milliards pour l'enfance inadaptée.

(1) 28 % de 1955 à 1959.

Sur cette masse énorme de besoins, les auteurs du Plan avaient retenu, pour les années 1958, 1959, 1960 et 1961, un programme de 120 milliards de travaux (en francs 1956) dont 46 milliards à la charge de l'Etat. A l'intérieur de ce programme, les quatre rubriques qui font l'objet de la loi-programme étaient ainsi dotées :

— hôpitaux et hospices	51,725 milliards.
— hygiène mentale	29,790 —
— centres anti-cancéreux et établissements médico-diététiques	5,465 —
— enfance inadaptée	9,580 —
	96,560 milliards,

soit un total de 96 milliards de francs et une moyenne annuelle de 24 milliards.

Il convient de mettre en regard de ces chiffres le montant des travaux prévus par le programme triennal qui nous est soumis :

— hôpitaux et hospices	27,125 milliards.
— hygiène mentale	14,920 —
— centres anti-cancéreux et établissements médico-diététiques	3,380 —
— enfance inadaptée	4,255 —
	49,680 milliards.

Ainsi, la moyenne annuelle des travaux prévus par le plan quadriennal était de 24,140 milliards de francs 1956, ce qui représente environ 30 milliards de nos francs actuels. Avec une moyenne annuelle de 16,5 milliards, la loi de programme ne représente que 55 % des prévisions du plan.

Etant donné qu'en 1956 et 1958 le plan a été exécuté à 45 %, il est possible d'affirmer qu'en l'état actuel des choses *la moitié seulement des objectifs fixés par le plan sera atteinte à la fin de* 1961. Or, ces objectifs étaient qualifiés de « minima » par la commission de l'équipement sanitaire et social qui avait présenté en même temps un second projet dit « d'expansion », d'un volume total de 145 milliards de francs (contre 120 milliards pour le projet minimum).

Si donc l'on peut se réjouir d'une relance des investissements sanitaires et sociaux par la loi de programme, force est bien de reconnaître que le projet serait insuffisant s'il ne devait pas être corrigé au fur et à mesure de son exécution.

AUDITION DE M. LE MINISTRE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA POPULATION

M. Bernard Chenot, Ministre de la Santé publique et de la Population, après avoir rappelé que les lois de programme ne visent que le « noyau garanti » des dépenses d'investissement contenues dans les futures lois de finances, précise que, pour 1960, le présent projet de loi comporte 7,7 milliards de dépenses sur un total probable de 10 milliards d'autorisations de programme. Ce chiffre de 10 milliards n'est pas très éloigné des prévisions annuelles moyennes du troisième Plan qui, pour quatre ans, envisageait 46 milliards à la charge de l'Etat sur un programme de travaux de 120 milliards. De plus, il espère qu'en 1961 et 1962 les attributions de son Département pourront être augmentées.

Il analyse ensuite le volume des dépenses retenues en indiquant, par rubrique, qu'elle a été l'idée directrice qui a présidé au choix des opérations :

— pour la rubrique *hôpitaux* et *hospices :* adapter l'équipement hospitalier au développement économique de certaines régions, adapter l'hôpital à son nouveau rôle social et à la réforme des études médicales ;

— pour la rubrique *hôpitaux psychiatriques :* tenir compte de l'accroissement du nombre des malades et de l'évolution du traitement des maladies mentales ;

— pour la rubrique lutte contre le *cancer :* faire porter l'effort sur le dépistage précoce et le traitement rapide qui, en l'état actuel de la thérapeutique, sont seuls à donner des résultats positifs ;

— pour la rubrique *enfance inadaptée :* obtenir une coopération de l'Etat, des collectivités locales, des éducateurs et des œuvres afin de donner aux enfants déficients une chance de devenir des hommes comme les autres.

M. Chenot parle enfin des deux dispositions techniques contenues dans les articles 2 et 3 du projet, le premier tendant à coor-

donner l'action sanitaire et sociale des organismes de sécurité sociale et celle de l'Etat dans l'esprit de l'ordonnance du 4 octobre 1945, le second portant sur le choix de l'architecte pour les travaux importants.

Il termine en disant qu'il s'agit d'un projet modeste, sans doute insuffisant par rapport à l'idéal fixé par la commission de l'équipement sanitaire du Plan, mais d'un projet qui tient compte de la situation financière du pays et qui tend à rattraper le retard pris en 1958 et 1959.

*
* *

Le Ministre de la Santé publique et de la Population répond ensuite aux questions posées par divers commissaires :

a) *Au sujet des hôpitaux et hospices.*

A *M. Driant* qui s'inquiète de savoir si les centres « économiques » n'ont pas été sacrifiés au profit des centres « universitaires », M. Chenot déclare que la loi de programme a tenté de réaliser un équilibre entre ces deux secteurs et que, d'ailleurs, l'adaptation de l'appareil hospitalier à la réforme des études médicales ne peut être que progressive pour des raisons de personnel et de crédit.

M. Bousch demande s'il y aura des programmes complémentaires : le Ministre répond que les opérations retenues sont celles qui ont un caractère prioritaire, mais qu'il y aura probablement une majoration des crédits en 1960 et 1961 concernant de nouveaux programmes.

Il confirme à *M. Portmann* que les opérations en cours ne seront pas abandonnées et qu'il serait même possible de hâter leur réalisation si l'on pouvait mettre au point des méthodes de préfinancement.

Il déclare en outre à *M. Maroselli* qu'il envisage d'inclure les dépenses d'équipement intérieur des hôpitaux dans le montant des subventions de façon à faciliter les demandes de prêts formulées par les collectivités locales auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

MM. Auberger et Marrane signalent que le projet comporte une lacune en ce qui concerne les maisons de retraite des vieillards, moins coûteuses en définitive que les hospices dont les prix de journée sont trop élevés. De même, en ce qui concerne les hospices, la dotation semble insuffisante. M. Chenot répond que, dans le projet, les fonds consacrés aux hospices n'apparaissent pas parce que bien souvent ces établissements sont annexés à des hôpitaux. Quant aux maisons de retraite et aux foyers, ils dépendent du Ministère de la reconstruction dans le cadre de la politique du logement.

b) *Au sujet des hôpitaux psychiatriques.*

Le Ministre estime avec *M. Tron* qu'il est nécessaire d'engager une action massive en matière de maladies mentales.

M. Armengaud ayant évoqué le problème de la relation entre l'alcoolisme et les maladies mentales, M. Chenot répond que l'action du département de la Santé publique en la matière est principalement orientée sur le problème des soins. Il ne fait que participer, dans la lutte contre l'alcoolisme, aux efforts du comité spécialisé qui est placé sous l'autorité du Premier Ministre.

c) *Au sujet de l'enfance inadaptée.*

M. Auberger, après avoir rendu hommage à l'œuvre accomplie par les instituts médico-pédagogiques en ce qui concerne les enfants d'âge scolaire, regrette que, jusqu'à présent, on ne se soit pas préoccupé davantage des enfants âgés de plus de quatorze ans, et montre la nécessité d'un enseignement technique spécial.

Le Ministre lui assure que, dans le projet en cause, priorité a été donnée à cette catégorie d'enfants.

d) *Au sujet des laboratoires et de l'Ecole Nationale de la Santé Publique.*

M. Pellenc, Rapporteur général, se déclare sensible au souci de précision qui a présidé à l'établissement du programme, sauf toutefois en ce qui concerne l'Ecole de la Santé Publique et les laboratoires pour lesquels est inscrit un crédit global de 1,7 milliard. A sa demande, M. Chenot confirme la ventilation des crédits

que votre Rapporteur a indiquée dans son exposé général, en précisant toutefois qu'ils sont susceptibles d'être revisés.

S'agissant de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, le Ministre déclare qu'elle ne correspond pas au prestige français et qu'un effort particulièrement important doit être fait en sa faveur.

MM. Chochoy et Masteau souhaiteraient que, puisqu'on doit reconstruire en totalité l'Ecole Nationale et les laboratoires, l'implantation en soit fixée en province dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le Ministre leur répond que le choix du lieu fait encore l'objet d'études.

M. Coudé du Foresto estime insuffisants les crédits dévolus au laboratoire de protection des radiations ionisantes, qui a longtemps vécu sur les fonds du Commissariat à l'Energie atomique et souligne qu'il conviendrait de coordonner l'action des divers organismes qui s'occupent du problème.

M. Chenot déclare qu'en 1959 ce laboratoire a reçu pour la première fois une dotation de 200 millions et que son importance ira croissant puisqu'à l'avenir tous les ministères utiliseront le laboratoire de la Santé publique.

e) *Au sujet de l'article 2 du projet.*

M. Colin estime que même amendé par l'Assemblée Nationale ce texte comporte une menace : la proportion de la ponction opérée sur les fonds d'action sanitaire et sociale n'est en effet pas précisée.

M. Marrane évoque le fait que bien des collectivités ont parfois dû renoncer à la subvention de l'Etat pour voir agréer leurs programmes ; elles avaient toutefois la possibilité de demander aux organismes de sécurité sociale de se substituer à l'Etat : elles perdent donc cette possibilité.

Le Ministre affirme qu'il n'y a pas d'arrière-pensée de la part du Gouvernement dans l'article en cause, lequel n'a pour but que d'assurer un meilleur emploi des fonds d'action sanitaire et sociale, à la demande d'ailleurs de la Cour des Comptes. Le décret qui fixera la participation des organismes de sécurité sociale sera pris chaque année ; il comportera la signature du Ministre du Travail à qui a été confiée la tutelle de la Sécurité sociale et n'atteindra pas les fonds traditionnellement consacrés aux prestations complémentaires et aux cures thermales.

f) *Au sujet de l'article* 3 *du projet.*

M. *Chochoy* souhaite vivement que ce texte ait pour effet d'abaisser les prix de la construction qui sont notablement plus élevés au Ministère de la Santé publique que dans d'autres départements ministériels.

*
* *

A la suite de la discussion qui s'est instaurée après l'audition du Ministre et l'exposé de votre Rapporteur, votre Commission a estimé que les crédits prévus par la loi de programme, bien qu'en accroissement par rapport à ceux adoptés en 1958 et 1959, sont encore insuffisants.

Elle a particulièrement insisté sur ce fait qu'il convient de terminer toutes les opérations qui ont déjà été lancées si l'on ne veut pas voir se détériorer les premières réalisations.

Enfin, elle a souligné qu'il est urgent de promouvoir une législation concernant la protection contre les radiations ionisantes et la pollution de l'atmosphère.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Montant du programme.

Texte. — Est approuvé un programme triennal d'équipement sanitaire et social d'un montant total de 23.000 millions de francs applicables :

1° Aux hôpitaux, hôpitaux psychiatriques et établissements de lutte contre le cancer, à concurrence de : 19.700 millions ;

2° Aux établissements concernant l'enfance inadaptée, à concurrence de : 1.700 millions ;

3° A une école nationale et des laboratoires, à concurrence de : 1.600 millions.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article récapitule les crédits qui seront affectés au programme triennal dont le détail a été donné dans l'exposé général.

Sous réserve des observations qui ont été rapportées ci-dessus, votre Commission ne vous propose aucune modification.

Article 2.

Participation financière des organismes de sécurité sociale à l'équipement sanitaire et social.

Texte initialement proposé par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée nationale et adopté par votre Commission.
	La participation financière des organismes de sécurité sociale à l'équipement sanitaire et social est assurée dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale et l'article 11 de la loi de finances n° 52-401 du 14 avril 1952 modifié par l'article 5 du décret n° 55-553 du 20 mai 1955.
Un décret pris *avant le 1er octobre* 1959 sur *le rapport* du Ministre de la Santé publique et de la Population, du Ministre du Travail et du Ministre des Finances et des Affaires économiques *déterminera les modalités selon lesquelles les caisses de Sécurité sociale participeront financièrement* à la réalisation du programme d'équipement sanitaire et social.	*Toutefois,* un décret pris *chaque année* sur *la proposition* du Ministre de la Santé publique et de la Population, du Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale et du Ministre des Finances et des Affaires économiques, *pourra fixer, en tant que de besoin, l'affectation par priorité d'une partie des fonds d'action sanitaire et sociale* à la réalisation du programme d'équipement sanitaire et social *approuvé par le Parlement.*

Exposé des motifs et commentaires. — A l'Assemblée nationale, le texte initial du Gouvernement a été l'objet de vives critiques : selon certains orateurs, il mettait en cause l'autonomie des caisses et la libre disposition de fonds qui proviennent des cotisations des salariés et des employeurs.

Aussi, avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée a-t-elle adopté un amendement de M. Karcher, déposé au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, et complété par un sous-amendement de M. Durbet.

Le premier alinéa du nouveau texte, en rappelant les textes qui ont organisé la participation de la sécurité sociale aux programmes d'équipement sanitaire, pose le principe selon lequel il n'est pas porté atteinte à l'autonomie des organismes en cause. L'ordonnance du 4 octobre 1945 porte organisation de la sécurité sociale; les deux autres textes définissent les modalités de participation des caisses : prêts et subventions.

Le second alinéa fixe des limites à l'intervention du Gouvernement en précisant que ce n'est pas la totalité des fonds d'action sanitaire et sociale qui sera affectée à la réalisation du programme, mais seulement une partie. D'autre part, le contreseing du Ministre du travail est prévu en ce qui concerne le décret d'application.

Après un échange de vues au cours duquel M. Colin a renouvelé les observations qu'il avait faites précédemment au cours de l'audition du Ministre de la santé publique et de la population, votre Commission des finances a décidé de ne proposer aucune modification à ce texte.

Article 3.

Dispositions concernant la réalisation des opérations d'un montant élevé.

Texte. — Pour les opérations d'équipement sanitaire et social dont le montant total est supérieur à 500 millions de francs, le maître de l'ouvrage devra soumettre le choix de l'architecte chargé des travaux à l'agrément du Ministre de la Santé publique et de la population.

Exposé des motifs et commentaires. — S'agissant de la construction de grands ensembles mettant en jeu des techniques complexes, le Gouvernement a estimé opportun de ne confier ces travaux qu'à des architectes rompus avec les problèmes hospitaliers.

Votre Commission des finances ne vous propose aucune modification de cet article.

*
* *

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des finances ne propose aucun amendement au texte adopté par l'Assemblée nationale et dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

Article premier.

Est approuvé un programme triennal d'équipement sanitaire et social d'un montant total de 23.000 millions de francs applicables :

1° Aux hôpitaux, hôpitaux psychiatriques et établissements de lutte contre le cancer, à concurrence de : 19.700 millions ;

2° Aux établissements concernant l'enfance inadaptée, à concurrence de : 1.700 millions ;

3° A une école nationale et des laboratoires, à concurrence de : 1.600 millions.

Art. 2.

La participation financière des organismes de sécurité sociale à l'équipement sanitaire et social est assurée dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale et l'article 11 de la loi de finances n° 52-401 du 14 avril 1952 modifié par l'article 5 du décret n° 55-553 du 20 mai 1955.

Toutefois, un décret pris chaque année sur la proposition du Ministre de la Santé publique et de la Population, du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale et du Ministre des Finances et des Affaires économiques, pourra fixer, en tant que de besoin, l'affectation par priorité d'une partie des fonds d'action sanitaire et sociale à la réalisation du programme d'équipement sanitaire et social approuvé par le Parlement.

Art. 3.

Pour les opérations d'équipement sanitaire et social dont le montant total est supérieur à 500 millions de francs, le maître de l'ouvrage devra soumettre le choix de l'architecte chargé des travaux à l'agrément du Ministre de la Santé publique et de la Population.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.

Prix : 30 francs.